Jorge Balán, org.

Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro

Corpo e Alma do Brasil DIFEL

CORPO E ALMA DO BRASIL

Direção do
Prof. Fernando Henrique Cardoso

Agosto 1974

CENTRO E PERIFERIA NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Neste livro, Jorge Balán, Antonio Octávio Cintra, Simon Schwartzman, Fábio Wanderley e Edmar Bacha enfrentam, a partir de ângulos distintos, a questão do tamanho territorial e do volume da população com desafios e condicionantes da "construção nacional".

Embora os distintos capítulos sejam autônomos e talvez apenas o ensaio de Cintra discuta diretamente o relacionamento entre a periferia da nação e seus pólos centrais de desenvolvimento político, a análise introdutória de Balán faz ver ao leitor as relações que existem nos demais capítulos com as formas políticas e as bases sociais de sustentação econômica de uma nação que se formou, como a brasileira, a partir de uma base territorial ampla e de uma população numerosa e dispersa.

A análise dos movimentos migratórios internos e de seu condicionamento estrutural, feito por Balán — que é inovadora sob muitos ângulos — a discussão da expansão do poder público e a retração do poder privado, feita

(*continua na outra dobra*)

por Cintra, a análise de Schwartzman sobre o peso político relativo das várias regiões do país e de sua importância para a compreensão do sistema político nacional, o modelo analítico proposto por Fábio Wanderley para entender a política como uma forma de coexistência não beligerante de interesses diversos a partir de uma solidariedade de base territorial e, por fim, o esforço de Bacha para formalizar um modelo de crescimento econômico a partir da incorporação crítica da contribuição de economistas como Celso Furtado, apresentam ao leitor um conjunto de pistas interpretativas e de informações relevantes.

Ao incluir este livro na coleção Corpo e Alma do Brasil a Difel reitera o interesse na problematização de questões controvertidas sobre a formação política brasileira. A natureza ensaística de alguns dos trabalhos reunidos no livro e a diversidade de seus marcos teóricos indicam, por outro lado, que nesta matéria o contexto em que se move o cientista social é antes o do descobrimento do que o da demonstração.

Capa de
PIKITO

JORGE BALÁN,
Org.

Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro

Textos de

Antônio Octavio Cintra, Simon Schwartzman, Jorge Balán, Fábio Wanderley Reis e Edmar Lísboa Bacha

DIFUSÃO EUROPÉIA DO LIVRO
Rua Marquês de Itu, 79
Rua Bento Freitas, 362-6.º
SÃO PAULO

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS

Os autores dos ensaios contidos neste volume participamos no Primeiro Curso de Atualização para Professores de Ciências Sociais, realizado em Belo Horizonte em julho de 1972. O Curso foi organizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e patrocinado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, em convênio com CAPES/MINIPLAN.

O preparo destes ensaios relacionou-se com os seminários do referido Curso.

Agradeço às instituições que patrocinaram este evento e que, não obstante, não têm nenhuma responsabilidade pelas idéias contidas neste livro, e agradeço, especialmente, aos professores que se incumbiram do mencionado Curso e aceitaram o convite para a elaboração destes ensaios.

Belo Horizonte, 1.º de setembro de 1972

JORGE BALÁN

INTRODUÇÃO

JORGE BALÁN *

"De fato, o território, bravamente conquistado por hábeis navegadores lusitanos, generais mestiços vitoriosos nas lutas contra invasores holandeses, garimpeiros coloniais, botânicos analfabetos que profanavam fronteiras sacrossantas na perseguição a generosos seringais e pelas refinadas artes da diplomacia cartográfica instituída no período do Barão do Rio Branco, continua intacto."

VEJA, 6/6/73, p. 76

"Daqui a sete anos, apenas — em futuro bem próximo, portanto — seremos mais de 120 milhões de habitantes, estaremos com uma renda *per capita* de quase 1 000 dólares, produziremos por ano 1 milhão de casas, 2 milhões de automóveis, 15 milhões de toneladas navais e 20 milhões de toneladas de aço, teremos uma produção total de 80 milhões de dólares, com uma massa de 40 milhões de trabalhadores, uma exportação de 15 bilhões de dólares e um permanente progresso de 10%."

Murilo Melo Filho, "O Brasil terá a bomba", *Manchete*, 28/4/73, p. 12.

"Toda forma de produção no Brasil teve e tem que se fazer à grande. É uma forma de produção de espaço, acima de tudo. Desde a extração do pau-brasil, o homem teve que percorrer e ocupar grandes territórios... Não será, pois, exagero dizermos que a nossa formação social se deu em função da extensão territorial, quase continental, que o colono branco teve que cobrir e ocupar."

Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1966, segunda edição, pp. 42-43.

---

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

I

O tamanho territorial e demográfico é um elemento decisivo da imagem externa e interna projetada pelo Brasil como nação. Vinculando-o ao volume de produção e à taxa de crescimento tem-se o suporte da propaganda oficial que salienta a grandeza — territorial, demográfica e produtiva — como fonte de orgulho e símbolo de poder. Uma pequena frase há pouco divulgada em cartazes de rua sintetiza bem a idéia: "Brasil maior, você melhor". A consciência do tamanho, espelhando uma característica óbvia do país não resulta de um fato novo, nem depende apenas do esforço consciente da propaganda oficial. O que talvez tenha mudado mais radicalmente é a velha ambivalência que contrapunha os recursos potenciais implicados na extensão territorial e demográfica aos custos políticos e econômicos necessários para conservar a unidade territorial, garantir as fronteiras e expandir a idéia de nação em um país de porte continental.

Assim, por detrás da imagem há a realidade incontestável da extensão pouco comum do país no mundo de nações independentes. Qualquer estudante brasileiro sabe que o Brasil é o quinto país em extensão geográfica, aproximando-se dos colocados em segundo, terceiro e quarto lugares, todos afastados da União Soviética, e o oitavo país em população, com grande probabilidade de elevar-se ao sexto nas próximas décadas, em virtude de sua alta taxa de crescimento natural. Em décadas recentes, principalmente nos últimos anos, altas taxas de crescimento do produto e maior integração territorial permitiram à propaganda oficial realçar os aspectos positivos da extensão territorial e demográfica, que se exprimem na idéia do Brasil como potência regional ou mundial, deixando de lado os aspectos negativos.

No contexto latino-americano, o Brasil apresenta-se como o país de maior território e população, distanciando-se consideravelmente da Argentina e do México, que ocupam o segundo lugar em território e população, respectivamente. A este fato, que por si já representaria uma diferença importante do desenvolvimento brasileiro face ao de outras repúblicas da América Latina, se acrescenta o de que a extensão territorial resultou de processos históricos divergentes. Enquanto a América portuguesa conservou intactas a unidade política e a extensão territo-

rial herdadas da Colônia, a América espanhola dividiu-se rapidamente em numerosos países de extensão desigual. Além disso, estes ultimos, com exceção do Chile, foram submetidos nas décadas subseqüentes a guerras civis prolongadas e violentas, enquanto no Brasil as lutas internas e os movimentos separatistas apresentaram intensidade e freqüência muito menores. Preservou-se o território e a unidade política, com toda a diversificação regional conseqüente e com a prolongada persistência de autonomias regionais e focos de poder privado, que sobreviveram graças a arranjos pacíficos destinados a manter a integridade.

A tendência de estudiosos do Brasil colonial tem sido a de indagar-se sobre os efeitos do patrimonialismo do Estado português e da extensão territorial de sua conquista americana na configuração da sociedade colonial. Os do século XIX discutem a temática global da organização da sociedade e do Estado no Brasil referindo-se à preservação da unidade nacional, no Império, sobre um território extenso, de população rarefeita e fraca integração econômica. As respostas encaminham-se, de modo geral, às características das elites: só a unidade da elite, em um país extenso e diverso, parece explicar a unidade política do Império. No século XX, os principais problemas levantados se relacionam com o crescente ingresso de novos grupos e classes, bastante diversos, na política e na sociedade nacionais. Subjacente a essa incorporação situa-se a crescente integração econômica e física de regiões afastadas e de desenvolvimento divergente. Em outras palavras, tal incorporação e seus problemas correlatos ligam-se diretamente à expansão do centro nacional sobre as periferias e à formação de fato — não apenas de direito — de uma sociedade nacional. A passagem da Colônia ao Império e à República mostra elementos que se conservam: a organização política da colônia portuguesa influenciou, sem dúvida, a organização do Brasil independente sob o Império, e a política de elites, responsável pela unidade deste último, permitiu a sobrevivência de autonomias regionais até fase avançada da República e do século XX. Mas o elemento fundamental que se estende e se reformula no decorrer dos períodos é a unidade política da ocupação territorial do espaço hoje nacional.

A discussão anterior não visa a realçar o tamanho como variável causal, a ser visto como conducente do processo histórico do desenvolvimento brasileiro, mas indicar que o território extenso foi uma condição, sua integridade, um desafio a exigir

resposta política, e a permanência da unidade territorial do país imenso, um parâmetro no equacionamento da problemática consciente do desenvolvimento nacional, levando-a a focalizar-se, às vezes, na dimensão espacial das relações entre centro e periferias econômicas e políticas. Extensão e unidade ampliaram as opções que se mostraram ao desenvolvimento econômico e político, em distintos momentos do processo histórico. Nesta Introdução sugerir-se-ão as linhas gerais dessa tese, relacionando-a com os ensaios que perfazem o volume. Tais ensaios foram escritos independentemente, mas, ao se referirem às peculiaridades do desenvolvimnto brasileiro, emprestam suporte à tese do impacto do tamanho territorial e demográfico e da unidade política da população no território nacional sobre a formação do Brasil contemporâneo. Não se trata aqui de apresentar uma síntese exata dos cinco ensaios incluídos, mas de convidar à sua apreciação face à perspectiva escolhida pelo autor desta Introdução e não pelos autores dos ensaios. Sem dúvida, acreditamos que cada ensaio merece por si mesmo uma leitura independente sob a ótica que prefira o leitor. Mas se o livro corresponde à criação de um objeto novo ao colocar juntos os ensaios, reclamamos o direito de introduzir o objeto nas páginas desta apresentação.

II

O tamanho é uma variável difícil de manipular, posto que, mesmo prestando-se a definições mais ou menos precisas em termos de extensão geográfica e volume demográfico, seus efeitos, além de se mostrarem sempre relativos aos valores de outras variáveis, são divergentes — ora positivos, ora negativos — de acordo com as estruturas sobre as quais operam, tratando-se, em geral, mais de uma condição com resultados difusos que de uma variável com efeitos causais exatos. Posteriormente voltaremos a tais problemas. Antes, cabe indicar que extensão geográfica e volume demográfico apresentam correlação positiva não muito forte, configurando situações especiais de alta ou baixa densidade. A discussão desprezará os casos desviantes correspondentes a países muito grandes com população rarefeita e de vasta população em território pequeno.

A população e o território britânicos eram relativamente grandes em meados do século XVIII, o que constituiu, provavelmente, um elemento necessário para que a revolução indus-

trial começasse na Inglaterra. Contudo, tratava-se de uma população significativa apenas para a época — embora inferior à da França ou à da Rússia, ou a que posteriormente teriam a Alemanha e a Itália —, detentora de altos níveis de consumo, configurando um mercado grande e concentrado, dadas as condições favoráveis de urbanização e o relativo desenvolvimento das comunicações internas[1]. Vale dizer, seu tamanho demográfico facilitou a industrialização face às características tecnológicas, produtivas e de comunicação, em um momento histórico determinado. Tocqueville, há quase século e meio, antevia que somente os Estados Unidos e a Rússia chegariam ao nível de superpotências, tendo como suporte de sua opinião o tamanho e a riqueza dos territórios daquelas nações[2]. A época de Tocqueville correspondia, sem dúvida, ao poder hegemônico da Grã-Bretanha, que estendia seu domínio político e econômico a territórios imensos e dispersos. Talvez a genialidade da predição consista em ter distinguido a importância do acesso a grandes recursos *dentro* dos limites nacionais, quando as nações modernas apenas despontavam. Não obstante, para a China de então, imersa em decadência secular, o grande tamanho territorial e demográfico só traduzia a característica pouco interessante de constituir um mercado cobiçado e de fácil presa. A decadência do Império chinês processava-se tanto por sua debilidade político-militar como pela superioridade das manufaturas do mundo europeu em industrialização. Assim, também, o grande território russo — em décadas posteriores os conflitos com o Japão o demonstrariam — representava mais um custo que um benefício, face às dificuldades de controle pelo Estado tzarista. Em outras palavras, a nação de tamanho grande ou pequeno é relativa a momentos históricos determinados, dependendo da forma única em que se combinam uma tecnologia produtiva e de comunicação, um sistema político e de relações internacionais. Seus próprios efeitos são relativos a *para que* e *para quem*: o mercado chinês era relativamente grande e atrativo para as manufaturas inglesas, enquanto o tamanho e a densidade populacionais do Japão possibilitou — e de certa forma justi-

(1) Este problema é discutido por ERIC HOBSBAWN em *Industry and Empire*, volume três de *The pelican Economic History of Britain* (Baltimore, Penguin Books, 1968), capítulo 2.

(2) ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Democracy in America* (Nova Iorque, A. A. Knopf, 1945), volume 1.

ficou — seu expansionismo nos princípios do século, sob a liderança da elite modernizante, após a restauração Meiji.

Talvez este relativismo acerca dos critérios para se definir certo tamanho como insuficiente ou demasiadamente grande, grande para que e para quem, responda pela desatenção ao tema por parte das ciências sociais. Sem dúvida, alguns estudos foram realizados sobre os efeitos do tamanho dos países em sua política externa e os economistas conhecem bem o problema das escalas de mercado e da interação entre tecnologia produtiva, volume de produção e custo. O próprio título de trabalhos como *População e Poder Mundial*(3), de Organski e Organski, *Os Fundamentos Demográficos do Poder Nacional*(4), de Kingsley Davis, e *Conseqüências Econômicas do Tamanho das Nações*(5), de Robinson, é indicador da problemática estudada. Todavia, a elaboração dos temas assume aí postura essencialmente estática, de pouca utilidade para a compreensão dos efeitos do tamanho em processos de desenvolvimento e de mudança.

Possivelmente a inexistência de correlação entre extensão, riqueza e política entre as nações contemporâneas explica parcialmente o desinteresse pelos efeitos do tamanho na formação política e no desenvolvimento econômico das nações. Esta falta de correlação foi comprovada por Sawyer, utilizando-se de uma amostra sincrônica de países: aplicando a análise fatorial a 82 nações independentes, observou Sawyer que as 236 variáveis manipuladas tendem a agrupar-se em três fatores que apresentam baixa correlação entre si: tamanho, riqueza e política(6). O primeiro fator inclui variáveis como população, contingentes militares, extensão territorial e cultivável, potencialidade de recursos energéticos etc. O segundo abrange uma gama de medidas *per capita* tais como produto nacional, taxa de formação de capital, consumo de energia, automóveis e número de passa-

---

(3) KATHERINE e A. F. K. ORGANSKI, *Population and World Power* (Nova Iorque, A. A. Knopf, 1961).

(4) KINGSLEY DAVIS, "The Demographic Foundations of National Power", em M. BERGER, TH. ABEL y CH. H. PAGE (eds.), *Freedom and Control in Modern Society* (Nova Iorque, D. Van Nostrand, 1954).

(5) E. A. G. ROBINSON, *Economic Consequences of the Size of Nations* (Nova Iorque, St. Martin's Press, 1960).

(6) JACK SAWYER, "Dimensions of Nations: Size, Wealth, and Politics", *American Journal of Sociology*, 73, 2, setembro, 1967, pp. 145-172.

geiros aéreos, todos divididos pela população nacional. O terceiro fator inclui uma variável básica — a tipologia de nações ocidentais, comunistas e neutras — que se correlaciona com outras que caracterizam a política internacional dos países, tipos de alianças, extensão das relações externas, religião etc. Em outras palavras, Sawyer nos comunica que há países pobres e ricos nos distintos blocos que compõem o mundo — mais coesos na época da pesquisa, há aproximadamente 10 anos, que agora —, os quais podem ser tanto grandes como pequenos em tamanho e população, sem associações precisas entre essas variáveis.

Tomando a formação dos Estados nacionais como um processo, verificamos, no entanto, relação significativa entre tamanho, riqueza e política. A literatura sobre desenvolvimento político, que considera a formação do Estado e da nação modernas como processos históricos, inter-relacionando os problemas da formação do Estado, a estruturação de instituições políticas nacionais, a incorporação de classes e regiões no processo político e sua identificação com a unidade maior de base territorial — a nação — é relevante para se apreciar aquela relação. Mas a tônica nas vinculações entre economia e política, entre o surgimento de novas formas de organização econômica e processos de integração e conflito político, tem impossibilitado avaliar sistematicamente o papel da variável tamanho e integração territorial nesse processo. Apesar de tudo, é no campo da problemática do *nation-building* que se coloca a tese do efeito da extensão territorial e demográfica na formação nacional.

No processo histórico que deu origem às sociedades nacionais dos países centrais, as mudanças na estrutura política e social emparelharam-se com a solidificação — freqüentemente a ampliação — das fronteiras nacionais e o crescente controle central sobre o território nacional. Tal processo provocou, quase sempre, a cristalização de estruturas políticas ao nível nacional e a identificação crescente de distintos grupos e classes com a nação. A comprovação empírica do fato é que poucos países do mundo capitalista desenvolvido conservaram a identidade geográfico-política anterior ao surgimento do sistema. A exceção mais manifesta cabe ao Japão e os exemplos mais evidentes de ampliação e integração territorial reportam-se à unificação das ilhas britânicas — com o fracasso irlandês — e posteriormente a formação da Itália e da Alemanha modernas. Mesmo deixando de lado a expansão imperialista nas colônias asiáticas,

africanas e americanas, em territórios que nunca foram definidos integralmente como parte da "nação", ocorreu via de regra uma redefinição e ampliação dos limites territoriais e da idéia de nação.

Esses processos de formação nacional tiveram como implicação o fortalecimento do centro político representado pelo Estado nacional. A ampliação territorial e a incorporação de regiões, grupos sociais e culturas distintas, seriam totalmente precárias sem um centro de unidade nas instituições políticas e no nacionalismo. Se a expansão territorial e a crescente interdependência econômica interna foram componentes da formação capitalista nos países centrais, as tendências centrífugas de grupos e regiões e a incorporação desses grupos e classes constituem a problemática central do *nation-building*. As análises dessa problemática tendem a considerar tais tendências centrífugas sobretudo sob a ótica da diferenciação étnico-nacional, vista como obstáculo à formação nacional. Isto acontecia porque territórios e grupos redefinidos como integrantes de unidade maior e em crescente interdependência dentro dela tendiam a ser cultural e etnicamente distintos. Vale dizer que o problema era menos territorial que o da emergência de uma nova nacionalidade, e sua relação com solidariedades subnacionais e nacionalidades anteriores. Karl Deutsch, por exemplo, discute o caso finlandês, que implicou a marginalização progressiva da minoria sueca, e o da Boêmia, com a distinção entre tchecos e alemães. Nos dois casos a correlação entre nacionalidades e distribuição espacial permite identificar região com etnicidade([7]). Algo idêntico acontece entre flamengos e valões na Bélgica e sérvios e croatas na Iugoslávia atualmente.

Nos países de formação colonial — em contraste com os países centrais — a unidade territorial maior foi alcançada pelo poder central, colonizador, que exercia sua autoridade em conflito com poderes coloniais concorrentes. A independência formal trouxe aos herdeiros do poder colonial, como principal problema político, a tarefa de manter os limites mais ou menos artificiais — não raro embaraçosamente amplos — dos territórios. Nos países da América Latina, contudo, a extensão territorial da nova nação não passou de problema estritamente territorial:

(7) Karl N. Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (Cambridge, The Mit Press, 1966, segunda edição).

muitos países africanos e asiáticos lutaram, e lutam ainda, dada sua recente formação como Estados independentes, contra uma grande heterogeneidade de identidades subnacionais e a debilidade da administração e do poder central herdados do colonizador. A administração colonial ibérica na América apresentou, de modo geral, conotações mais centralizadoras e seu domínio político foi mais profundo que nas outras experiências coloniais. Os grupos preexistentes, indígenas, em geral muito fracos, foram praticamente destruídos ou absorvidos durante a Colônia. Mesmo quando sobreviveram, conservando alguma identidade, como no México e Peru, a forma de dominação colonial e pós-colonial impediu efetivamente a formação de sentimentos e solidariedades subnacionais. Com exceção das numerosas mas esporádicas rebeliões e levantes indígenas, esses grupos raramente se converteram em atores políticos com identidade própria até o século XX, e, neste século, quando o conseguiram (como nas revoluções mexicana e boliviana) não demonstraram tendência separatista, centrífuga, subnacional. Algo de semelhante processou-se com a população negra nos países que importavam escravos: embora rebelando-se em casos extremos e constituindo comunidades livres, como os quilombos no Brasil, raras vezes ameaçaram seriamente a unidade nacional durante a escravidão, e, após sua abolição, só esporadicamente emergiu a cor como base de solidariedade política na vida nacional.

Sintetizando, mesmo com limites herdados da Colônia, econômica e geograficamente arbitrários, os países latino-americanos não depararam com tendências centrífugas baseadas na diversidade étnico-nacional. As principais fontes de ameaça à integração nacional situaram-se na extensão territorial carente de comunicações e ligações, e nas subelites cujos interesses regionais não coincidiam com os nacionais. Nas décadas posteriores à Independência, a história da maioria desses países foi marcada por tendências ora fomentadas por poderes neocoloniais interessados na autonomia das regiões com potencialidade econômica manifesta, ora — aqui de forma bem constante — alimentadas pela sobrevivência do poder privado latifundiário, derivado do patrimonialismo colonial e sedimentado pela distância real dos centros de decisão política.

Nesse contexto geral, o caso brasileiro dissociou-se da América espanhola por conservar a unidade territorial herdada da Colônia, apesar da imensidade do território e da diversificação regional. Essa unidade refletiu uma homogeneidade relativa-

mente maior dos grupos de elite na sociedade brasileira, bem como uma idéia de nação mais prematuramente desenvolvida, que na maioria dos países de fala castelhana. Mas, embora pareça contraditório, no Brasil a homogeneidade da elite e sua orientação nacional responderam parcialmente pela continuidade e força relativas de autonomias regionais face ao poder central. De fato, ainda que se fale de um poder central no Brasil império, em mãos de um estamento burocrático-militar, assegurando a unidade nacional, a centralização do sistema político foi muito menor que a imposta por um setor da elite sobre o país, após décadas de guerras civis, em grande número de países da América espanhola. A unidade por consenso gerou menos centralização que a unidade por domínio, em que pese serem consenso e domínio relativos e não excludentes. No caso brasileiro não houve grande concentração de poder a nível nacional, nem quando se acentuaram as divergências no desenvolvimento regional, com o tremendo impulso sofrido pelo Centro-Sul graças ao início da expansão cafeeira, mas tão só uma redistribuição do poder que implicou maior autonomia das oligarquias regionais. Caso oposto é o da Argentina, onde a expansão agropecuária alicerçou o crescente predomínio de grupos a ela ligados, ocorrendo a centralização a nível nacional a partir da dominação daqueles grupos.

Já no século XX, a tarefa de integração e ocupação efetiva do território e de controle central das instituições políticas assumiu, sem dúvida, forma mais aguda no Brasil que em outros países da América de origem espanhola, sobretudo o México e a Argentina. Isto se deu tanto pela extensão do território brasileiro como pela forma peculiar da articulação do poder central com as oligarquias regionais e o poder local em decadência. Tanto 1930 como 1964 parecem representar marcos significativos nos avanços do poder central sobre os centros regionais de poder. Mais que no século passado, estas escaladas mesclam-se aos processos econômicos de integração de mercados a nível nacional e aos político-sociais de incorporação, bem ou mal sucedida, de novos setores à vida nacional.

Dada a especificidade da formação nacional do Brasil, esboçada rapidamente nos parágrafos anteriores, não é de se estranhar que a imaginação política e as ciências sociais tenham devotado uma atenção quase obsessiva à dimensão espacial dos processos políticos e econômicos do desenvolvimento, relegada a segundo plano nas análises dos países centrais. Talvez uma das mais

prematuras expressões desse interesse, que se poderia interpretar como indicador do antecipado processo de formação da unidade nacional no Brasil, seja o notável ensaio do cientista alemão von Martius, *Como se deve escrever a História do Brasil*, publicado em 1844([8]). Uma primeira revelação significativa é a motivação do ensaísta provocada pelo concurso aberto pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, incitando seus membros a escrever sobre o tema, o que representa por si só um fato relevante, passível de interpretar-se como indicador de uma consciência prematura da idéia de nação e, por conseguinte, de continuidade histórica entre colônia e país independente. A segunda revelação aflora do conteúdo do ensaio, sobretudo em sua parte final, onde dá ênfase à necessidade de se considerar a diversidade regional do vasto território brasileiro e aponta como missão do historiador admitir tal diferenciação e alertar seus contemporâneos para a imperiosa necessidade de se unir. Ao lado de uma justificativa da monarquia e da centralização, há uma ideologia do destino nacional, do progresso ligado irreversivelmente à permanência da unidade territorial e política.

Desde então o tema tem estado presente na literatura brasileira, sendo retomado, em anos recentes, à luz da crescente centralização do sistema político e da imagem interna e externa de grande potência. Mesmo os que não se sensibilizam com a demagogia oficial do Brasil grande ou potência mundial, não podem deixar de interrogar-se sobre o significado atual do tamanho absoluto do país, bem como dos processos que o geraram e possibilitaram sua vigência. Ainda os que se inclinam a pensar que, afinal, o Estado é representante das classes dominantes, não podem desprezar a continuidade e as características políticas peculiares ao Brasil e o papel que a organização política herdada da Colônia ou do Império desempenhou na formação do Brasil contemporâneo. Certas questões paradoxais constantemente enfrentadas pelo investigador, tais como o centralismo político do pretenso processo atual de desconcentração econômica no espaço, a sobrevivência e a convivência do federalismo real com ditaduras centrais unificadoras durante décadas, a debilidade do poder central na República de oligarquias regionais e a habilidade de algumas destas para manipular os negócios da

---

(8) Lido na versão inglesa, "How The History of Brazil Should be Written", publicada em E. BRADFORD BURNS, ed. *Perspectives on Brazilian History* (Nova Iorque, Columbia University Press, 1967).

União a seu favor, ou a autonomia real do poder privado dos proprietários rurais sob o centralismo burocrático em torno da figura do Imperador, talvez reflitam aparências. Mas, vistas em conjunto e sofrendo um processo de redução histórica, podem caracterizar o que há de mais idiossincrático do Brasil no quadro do mundo neocolonial.

III

Os ensaios contidos no presente livro, cumpre repetir, não foram escritos sob nenhum plano geral na tentativa de responder a esses paradoxos ou especular sobre as conseqüências do tamanho territorial no desenvolvimento brasileiro. Mas tal temática os envolve, e à sua maneira, as distintas iniciativas contribuem para aclarar o problema geral dentro de seus marcos específicos, embora cada ensaio seja independente e tenha seu objeto próprio. O ensaio de Antônio Octavio Cintra parece ser o único que aborda diretamente o problema sob a ótica das interações entre centro e periferia, vindo por isso em primeiro lugar na composição do livro.

O tema central do ensaio de Cintra consiste na relação entre poder central e poder local, entre a expansão do poder público e a retração paulatina do poder privado, entre política nacional e política municipal, em sua evolução de mais de um século da história brasileira. Afastando-se de autores clássicos e modernos, Cintra focaliza os dois pólos da relação como uma unidade, um de certo modo explicando o outro, o que não significa simples contraposição de estilos e política, nem do crescimento de um em detrimento do outro, em jogo de soma zero, ou de um processo unilateral de evolução onde desaparecem formas tradicionais de política à medida que se expandem formas modernas. Trata-se, ao contrário, de compreender as instituições políticas locais e nacionais num contexto global, analisando suas relações. O título do ensaio é significativo: discutir as implicações entre centro e periferia supõe, por definição, que não há centro sem periferia, ou vice-versa.

Segundo Cintra, o Estado patrimonialista português e a vastidão do espaço a ser dominado fundamentaram a privatização do poder no Brasil colonial; não levaram todavia à criação de uma ordem feudal, caracterizando antes uma situação mais próxima à de um Império burocrático tradicional. Dentro desse

esquema, estruturas políticas de variado alcance configuraram-se ao longo do tempo regulando, ora como forças centrífugas, ora centrípetas, as relações entre centro e periferia. Atenção especial é dada pelo ensaísta ao que chama mediação coronelística, gerada no Império, mas só atingindo plena validez na República Velha, com algumas sobrevivências regionais até épocas recentes. Esta mediação constituiu elemento central da tradicional política eleitoral do Império e da República, ajustando o processo político nacional à realidade local do poder privado em decadência. Suporte da política local durante vasto período, a mediação coronelística e o poder privado dos proprietários da terra só recentemente foram quebrados, a primeira pela decadência da política eleitoral e o segundo pelo fortalecimento do poder central.

A análise de Cintra, sem discuti-la explicitamente, sugere de fôrma direta não se tratar apenas da sobrevivência do poder privado e da política tradicional a nível local e regional, encadeada com a política nacional através de mediações específicas, de dificuldade de comunicação dos grandes espaços e de uma herança política e cultural portuguesa, mas também de formas de povoamento do território nacional. Até fins do Império, observa Joaquim Nabuco, a vida propriamente urbana circunscrevia-se às grandes cidades do litoral, as capitais[9]. Os núcleos densos, no interior, eram pequenos e isolados, carentes de funções urbanas, sem vida econômica própria que justificasse uma burguesia urbana local, e sem condições de representar efetivamente o governo central. A vida municipal era manipulada de uma maneira ou de outra, pela classe latifundiária local. Mesmo quando a pequena ou média propriedade possuíam algum peso, era incapaz de gerar uma vida urbana autônoma, por ser pouco densa e quase sempre voltada para o autoconsumo. O latifúndio exportador, ainda que tivesse algum grau de espacialização, tendia a incluir as atividades urbanas em sua esfera, em grande parte por se basear na mão-de-obra escrava. Assim, não estimulava atividades urbanas diferenciadas senão nas capitais, portos e centros de consumo da classe proprietária de

---

(9) Joaquim Nabuco, *O abolicionismo*, capítulo XIV, citado por Richard M. Morse, "Brazil's Urban Development: Colony and Empire", trabalho apresentado no Simpósio sobre Historical Dimensions of Modern Brazil, The Johns Hopkins University, 1972, manuscrito inédito.

terras, onde se administrava a exportação e importação. Na perspectiva local, o latifúndio significava a debilidade e a apropriação política dos pequenos centros urbanos, negando-lhes a condição de base para penetração do poder central. Por outro lado, a agricultura de subsistência, embora nem sempre tão pobre como se supõe, era incapaz de gerar atividade urbana significativa ou atrair o interesse do poder central, pois um segmento burocrático do mesmo só se justificaria onde houvesse riqueza a ser tributada e fiscalizada. As formas dominantes de organização rural e o povoamento simultâneo, ao lado dos grandes espaços com escassez de comunicação, tornavam portanto o poder central necessariamente distante e mediatizado por estruturas locais, controladas mais ou menos monoliticamente pelos senhores da terra.

Dentro desse esquema simplificado, o tempo e a diversidade regional introduzem notáveis modificações, sobretudo na medida em que refletem mudanças na densidade demográfica, flutuações na economia exportadora (e portanto no interesse econômico de uma região para o poder central), e o aparecimento de novas formas de organização produtiva. Em Minas Gerais, por exemplo, a vida urbana estruturada à base do surto mineratório, constituiu-se, mesmo passada a fase aurea, em contraponto burocrático, à amplitude do poder privado no interior brasileiro durante o último século de Colônia e princípios do Império. No Centro-Sul, à medida que a expansão cafeeira provocou maior densidade demográfica, trabalho livre e crescente mecanização, um forte componente urbano introduziu-se na economia agro-exportadora, interiorizando a urbanização através de numerosos núcleos urbanos com vida econômica própria, de maneira radicalmente diferente do florescimento de Manaus e Belém no apogeu da borracha, ou da economia do cacau na Bahia e ainda da decadente mas significativa economia açucareira do Nordeste. Tais processos afastaram a mediação coronelística para regiões atrasadas, permitindo ao Centro-Sul inovar padrões de recrutamento e de representação de novos setores a serem incorporados à vida política.

A discussão sobre as diferenças regionais na política brasileira que, a partir do artigo de Cintra, relacionamos aqui às formas de povoamento e de organização rural, constitui o tema central do ensaio de Simon Schwartzman. Distinguindo-se de Cintra, incursiona no campo da teoria geral, com base no caso brasileiro, em lugar de procurar descrever ou explicar esse caso

em sua unicidade histórica. Em outras palavras, enquanto Cintra nos dá um esquema convincente para interpretar a política tradicional brasileira, centrando a análise na relação centro-periferia, Schwartzman prefere analisar o tema da diferenciação regional no Brasil como um caso dentro do conjunto de problemas de integração política do espaço nacional e dos grupos nele localizados distintamente.

As regiões são tratadas por Schwartzman como atores principais do jogo político. Focaliza sua participação diferencial na política nacional e a organização política interna regional. O ponto de partida, nas palavras do autor é "... não apenas que a análise dos subsistemas regionais forneça uma 'melhor' compreensão do sistema nacional, mas, também, que o sistema nacional *não pode* ser entendido de maneira adequada, sem seus componentes regionais". Em sua análise discute quatro regiões de participação distinta: Rio de Janeiro, capital nacional e sede da burocracia civil e militar, cuja função é administrar e controlar a vida econômica e política na Colônia e no Império; São Paulo, cada vez mais o centro econômico nacional, cuja participação direta marginal nos negócios da União torna-se ativa quando da defesa dos interesses econômicos predominantes; Minas Gerais, exemplo de política tradicional, que uniu a herança demográfica do período florescente da mineração à proximidade com o novo pólo econômico, parcialmente participando dele, e conservando um papel preponderante na política nacional; e Rio Grande do Sul, Estado fronteiriço, não no sentido de fronteira de terras novas, mas de fronteira político-militar contígua aos tradicionais competidores pela hegemonia na região.

No caso brasileiro, como em outros, apresenta interesse especial a distinção entre uma região de crescente poder econômico, eixo do processo de formação de uma economia nacional, e outra região em que se localiza o poder político, exercido em grande parte por grupos diversos dos que lideram o processo econômico, embora não necessariamente antagônicos. Não se trata simplesmente de que a sede do poder nacional seja no Rio ou atualmente em Brasília, mas de que o recrutamento da elite política se dê preferencialmente em grupos de origem regional distinta, de que esta elite represente mais alianças regionais do que setores econômicos ou classes a eles ligadas, ainda que por trás das regiões se movam interesses econômicos predominantes e classes dirigentes, e que haja a tendência de se configurar um estamento burocrático e militar, cujas funções políticas têm

como centro a capital. No Brasil, ao contrário de outros casos, esta diferenciação regional ocorreu mais pelo tamanho imenso do país e pela diversidade nas condições geográficas e econômicas do que pela existência de grupos étnicos e nacionais diversos. Sendo assim, na medida em que uma região com predomínio econômico crescente consiga maior unificação da economia nacional e integração regional mais efetiva, cabe predizer uma diminuição da relevância das regiões como atores políticos, reforçando-se outros, tais como classes sociais ou grupos de interesses dentro das classes.

Da discussão do sistema político brasileiro, particularizando as relações entre centro e periferia e as formas de articulação das regiões na política nacional, passamos no terceiro ensaio, de nossa autoria, à análise das correntes migratórias no Brasil, cujo esquema interpretativo maior se baseia em dois desenvolvimentos paralelos: a formação de estruturas capitalistas, mais especificamente do trabalho assalariado, no centro econômico nacional, irradiando-se para as periferias, e a formação do Estado nacional, a partir de um centro político que se expande e debilita o poder local e as oligarquias regionais. A história da humanidade toda ela se pontilha dos mais diversos tipos de migração humana, mas se há algo de característico nas sociedades modernas é a possibilidade de irrestrita mobilidade geográfica da população dentro do território nacional, orientada fundamentalmente pelas flutuações no mercado de trabalho. Essa possibilidade advém do predomínio nacional de processos produtivos baseados no trabalho assalariado, bem como da unidade do sistema político no território nacional, e, subjacente a ambos, da integração física do território.

A formação de mercados de trabalho a nível nacional e de centros políticos unificadores representam processos históricos que se desenvolvem em estruturas previamente heterogêneas, afetadas em cada caso específico, por determinantes externos e internos peculiares. Na medida em que os fluxos migratórios não são uma simples conseqüência, mas se inserem nesse processo, dele fazem parte; sua análise no esquema proposto revela aspectos gerais e historicamente específicos do desenvolvimento. No caso brasileiro, em especial, o estudo da redistribuição geográfica da população, seus determinantes e as limitações aparentes que sofreu, servem para salientar aspectos da mudança estrutural no último século de história. Do ponto de vista metodoló-

gico, parece adequado realizar uma análise comparativa para sugerir aspectos mais gerais ou específicos do processo. Por isso, o ensaio inclui observações sobre os casos argentino e mexicano durante o mesmo período.

Partindo arbitrariamente da sociedade neocolonial da segunda metade do século passado, situamos, como elementos de maior contraste entre o Brasil e os outros dois países, o papel central do trabalho escravo na economia exportadora, a diversidade e as distâncias inter-regionais, bem como a unidade política que permitia jogo livre às autonomias regionais. Nas últimas décadas do século passado e primeiras deste século, o surto exportador atingiu os três países sobre distintas bases econômicas, políticas e demográficas, mas coincidiu nos três em concentrar-se em regiões novas relativamente despovoadas, demandando mão-de-obra abundante a ser recrutada extra-regionalmente, embora a procura fosse extrema no caso argentino, muito menor no México e média no Brasil. Nesse último, a migração inter-regional em direção ao Centro-Sul foi muito limitada, dada a baixa integração econômica e física do espaço nacional, as barreiras políticas e a fraca integração da mão-de-obra livre a estruturas de mercado, mesmo após a Abolição. No México, com maior abundância de mão-de-obra e com setores dinâmicos que usavam o trabalho com menor intensidade, as migrações inter-regionais processaram-se de diversas maneiras (forçadas, por expropriação, ou mais tipicamente como resposta a condições de mercado), não necessitando, como no caso brasileiro, importar mão-de-obra imigrante. Na Argentina, embora quase não existissem barreiras tradicionais à retenção de mão-de-obra, sua extrema escassez respondeu todavia pela imigração estrangeira, talvez a única alternativa viável para adaptar a demanda à estrutura da oferta de trabalho do setor exportador em rápida expansão.

Numa segunda etapa, iniciada mais ou menos arbitrariamente em 1930, a industrialização centralizada em uma região predominante introduziu certa convergência nos três países, gerando importantes fluxos migratórios inter-regionais e rural-urbanos nos três casos. Mesmo assim, o Brasil conservou características próprias, derivadas em grande parte de seu vasto território e, pelo menos até recentemente, da sobrevivência de poderosos interesses políticos regionais. O grande território, apesar de melhoria nas comunicações, restringe os fluxos inter-regionais, permitindo a continuação de uma fronteira

aberta de terras novas. Além disso, há a ideologia que justifica a ocupação do território nacional para garantir fronteiras e expandir tanto a capacidade produtiva como o poder central interna e externamente, unida à renúncia a mudanças estruturais no meio rural, incide na forma e no ritmo do processo migratório em demanda do meio rural ou de novos centros urbanos.

Os últimos artigos que compõem este livro, de Fábio Wanderley Reis e Edmar Lisboa Bacha, são mais francamente teóricos que descritivos dos processos de estruturação do Brasil contemporâneo. No entanto, a construção teórica de Reis no caso do desenvolvimento político, e a de Bacha referindo-se à industrialização de economias subdesenvolvidas, representam revisões críticas de modelos anteriores, em confronto com a experiência brasileira. Nesta perspectiva, julgamos que tal revisão lança luz sobre peculiaridades do desenvolvimento brasileiro, especialmente sobre o peso que nele ocupam a diversidade e a extensão internas associadas ao tamanho territorial e demográfico.

A literatura sobre desenvolvimento político, que pela multiplicidade de definições do conceito parece evidenciar certa inconsistência da área, tem discutido o tema em três dimensões, como se fossem compartimentos quase estanques a ser correlacionados empiricamente mas não vinculados de forma sistemática. A primeira dimensão focaliza o surgimento do Estado moderno, processo que poderia chamar-se *state-building*, cujas características básicas são a monopolização da coerção física e a burocratização da autoridade e das funções públicas. A segunda é o aparecimento de associações a nível nacional que canalizam interesses e vinculam a participação individual com a vida política da sociedade, representando interesses competitivos frente ao Estado e dentro dele, embora distintos do mesmo. A terceira, enfim, refere-se a mudanças a nível individual, na posição das pessoas, partindo de sua definição como cidadãos, o nascimento da identidade nacional com primazia sobre identidades locais, religiosas, étnicas e outras de tipo subnacional, implicando o direito de se organizarem como membros da nação. Estes três aspectos mantidos isolados, embora sejam relacionados por hipóteses, possibilitam uma discussão quase interminável sobre as origens do desenvolvimento político, suas assincronias e desequilíbrios, e, no caso específico da literatura brasileira, acerca do predomínio do Estado sobre a sociedade civil ou sua debilidade face à organização estatal.

O ensaio de Reis pode ser visto como uma tentativa de sair desse tipo de esquemas na análise do desenvolvimento político, com fundamento na relação dialética entre interesses — base do conflito e conseqüentemente da política — e a solidariedade, mais ampla, que permite que a política seja precisamente um jogo de interesses e não a guerra de todos contra todos. Para ele, o problema do desenvolvimento político tem como base "... tornar viável a coexistência não beligerante ou violenta de interesses diversos ou de núcleos solidários particulares, através da instauração de alguma forma de solidariedade mais ampla de base territorial". Por isso, diz o autor mais adiante, "... o processo de desenvolvimento político deve ser entendido como o processo de instauração e permanente expansão do mercado e fortalecimento da solidariedade de base territorial como condição para eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivados de outros focos de solidariedade e antagonismo".

No mundo contemporâneo, a solidariedade mais ampla referida por Reis é a nação, que não tem outros limites senão as fronteiras políticas, dentro das quais toda a população possui iguais direitos e deveres civis. Assim, o próprio tamanho da unidade territorial que serve de base a essa solidariedade parece relevante, na medida em que maior tamanho corresponda a maior diversidade, dificulte a comunicação necessária ao surgimento de vínculos solidários, e facilite a proliferação de interesses com base territorial em competição com a solidariedade mais ampla. De fato, quando circunstâncias territoriais e econômicas criam condições para desenvolvimentos regionais altamente divergentes no país, a articulação do processo político a nível nacional fica seriamente ameaçada. No caso brasileiro, certa unidade das elites garantiu a unidade nacional apesar da grande diversidade e da falta de contato inter-regional, como durante o Império. Contudo, quando o desenvolvimento divergente permite o aparecimento de novos grupos e classes em algumas regiões somente, e ao mesmo tempo mudam-se as relações econômicas inter-regionais, a aliança entre elites relativamente homogêneas dificilmente persiste.

Cumpre lembrar que tamanho e diversidade regional não se confundem com diferenciação étnica ou religiosa e sua distribuição ecologicamente desigual, não raras vezes identificadas. Em muitos países de desenvolvimento prematuro, a diferenciação regional foi relevante por si mesma e pela correlação com dife-

renças étnicas e religiosas, que foram as verdadeiras nacionalidades, precedendo e subsistindo à formação da nacionalidade moderna. Por isso mesmo, a região perdia importância se tais diferenças étnico-religiosas se diluíam ou quando diminuía a distribuição ecológica desigual. No Brasil, a grande variedade étnica provocada pelas migrações voluntárias de europeus e asiáticos e involuntárias de africanos, além da população indígena que sobreviveu à conquista, parece menos relevante do ponto de vista político do que a diversidade regional e o isolamento.

Na perspectiva oferecida pelo ensaio de Reis sobre o problema do desenvolvimento político, o que impressiona no caso brasileiro é a longa permanência de interesses oligárquicos regionais quase autônomos, a persistência de focos de poder privado, e simultaneamente a estruturação de focos centrais não só a nível do aparato burocrático do Estado como na identidade e solidariedade maior das elites e, de modo crescente, das classes subordinadas. Numa visão retrospectiva, pareceria impossível que tais focos centrais pudessem expandir-se sem uma imposição garantida pela luta aberta e sem separatismos relevantes, especialmente em momentos críticos como nos anos 30; mas isso aconteceu. Por outro lado, o caráter mais ou menos pacífico do processo de consolidação de centros regionais, econômico e político, foi responsável pela sua relativa lentidão, talvez só se acelerando de maneira clara e definitiva em 1964, quando destruiu pelo menos aparentemente as bases da autonomia regional e local. A eventual retomada de um sistema eleitoral efetivo poderia evidenciar mais sobrevivências do que indicam as aparências. Por isso é significativa a interpretação de Reis da atual desmobilização política como uma "... tentativa de implantação forçosa do mercado político desideologizado em circunstâncias em que está longe de ter solução o problema da solidariedade territorial e em que, ao contrário, tal problema se aguça com a intensificação do processo de mobilização social. A ênfase com que, na propaganda do regime, se salienta o apelo à solidariedade territorial e nacional, com seu conteúdo ufanista e de participação simbólica, ajusta-se naturalmente a este quadro, representando a tentativa de obstar a atração exercida por ideologias ativistas e orientadas pelo tema de igualdade por uma ideologia de âmbito nacional e de características 'consumatórias', dirigida à identidade pessoal dos atores e à possibilidade de conformá-la pela referência à participação em um marco coletivo idealizado".

O último dos artigos, de Edmar L. Bacha, só indiretamente oferece subsídios ao tema apresentado nesta Introdução, a relação entre tamanho e desenvolvimento no Brasil como fio condutor dos ensaios aqui incluídos. Todavia, sua contribuição é básica para se compreender essa relação no Brasil contemporâneo. Bacha propõe um modelo para analisar a industrialização de países subdesenvolvidos que é sobretudo uma formalização e construção do modelo proposto por vários autores modernos que discutem as tendências atuais do desenvolvimento brasileiro, notadamente Celso Furtado. Essencialmente, tal modelo é uma alternativa ao diagnóstico da estagnação, em moda na maior parte da década de 60. As versões mais usuais do diagnóstico situavam pontos de estrangulamento tais como rigidez do setor agropecuário e debilidade do mercado interno, sugerindo a inevitabilidade de mudanças profundas — reforma agrária, redistribuição do poder e da renda — para romper tais barreiras.

A expansão da fronteira e a reação da agricultura tradicional aos estímulos do mercado, bem como a modernização tecnológica e a capitalização de setor reduzido da mesma demonstraram a capacidade de crescimento da agricultura brasileira sem modificação básica na estrutura social agrária predominante, pelo menos a curto e médio prazo. A concentração da renda, por outro lado, favorece o crescimento acelerado da indústria embora restrinja o consumo generalizado de produtos manufaturados, já que, embora minoritária, a massa consumidora de bens de consumo durável é grande e se expande. Em outras palavras, um país de 100 milhões de habitantes, de baixo nível de renda *per capita* e grande desigualdade na distribuição da renda, com uma minoria que consome a níveis comparáveis ou superiores à média dos países industrializados, pode basear sua industrialização dinâmica no consumo dessa minoria, suficientemente grande para permitir economias de escala de porte razoável, o que não significa que a produção manufaturada se restrinja a tal mercado.

Sob este aspecto, os problemas enfrentados pelo desenvolvimento industrial brasileiro são diametralmente opostos aos que enfrenta um país como o Chile, em que a substituição de importações é uma alternativa, mas onde, apesar de níveis superiores de renda média, o tamanho global do mercado faz com que muitas das substituições sejam economicamente pouco eficiente. O tamanho demográfico brasileiro e sua alta taxa de crescimento, por sua vez, asseguram a persistência de uma oferta

ilimitada de mão-de-obra, não só pelo tamanho absoluto do setor tradicional como pelas taxas de reprodução de ambos os setores, e a existência de um mercado amplo, em rápido crescimento, para produtos tecnologicamente modernos. Assim, a concentração da renda exerce função mais importante como determinante do padrão de consumo que pelos seus efeitos sobre a capacidade de poupança interna, que tem sido escassa. A dinamização do sistema deriva em boa parte da poupança externa, ainda que exigindo uma política agressiva de exportações.

Em síntese, sob distintas perspectivas o tamanho demográfico e a amplitude de recursos no território são supostos básicos do modelo apresentado por Bacha, que realmente trata da industrialização de países subdesenvolvidos *grandes*. As bases sócio-políticas deste pressuposto, que relacionam volume demográfico-espacial com formas de integração em direção a uma unidade nacional, foram elaboradas nos demais ensaios desta obra.

A POLÍTICA TRADICIONAL BRASILEIRA: UMA INTERPRETAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA *

ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA **

* O autor agradece a Fábio Wanderley Reis e a Jorge Balán pela leitura de uma primeira versão do texto, de que resultaram numerosas críticas e sugestões que procurou levar em consideração na versão atual.

** Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

1. OS ARRANJOS POLÍTICOS TRADICIONAIS

1.1. O presente ensaio retoma problemas discutidos por nós em outro texto, no qual fizemos levantamento do material mais relevante sobre a vinculação do "centro" com a "periferia" na política brasileira([1]). Os dois conceitos, usados com certa freqüência na literatura que estuda os processos de formação e integração nacional, serão discutidos mais adiante.

No estudo anterior, discutimos o arranjo coronelístico e a forma peculiar assumida pela participação política da população interiorana. A perspectiva ali adotada, entretanto, nos parece restrita, pois encara o arranjo coronelístico sobretudo em sua escala local, passando por alto os mecanismos e efeitos operantes na escala maior do sistema político, onde o coronelismo aparece como fenômeno importante, porém apenas um elo, ligado a outros em cadeia maior. Procuraremos aqui corrigir tal limitação.

A discussão do coronelismo realça o papel de "mediador", entre o Estado ou, mais geralmente, as instituições políticas centrais e a população interiorana exercido pela eminência de aldeia, quase sempre o proprietário de terras, mas às vezes, também, o comerciante, o médico ou o farmacêutico da pequena localidade. A idéia de *mediação* entre instituições políticas do "centro" e populações locais situa o problema em contexto mais amplo, qual seja o dos arranjos que se formam, na história das sociedades, quando se trata, na expressiva colocação de Otto Hintze, de "organizar politicamente espaços relativamente grandes com a ajuda de meios de uma civilização não desenvolvida"([2]). Tais arranjos são extremamente variados, havendo forte tendência feudalizante, na medida em que se dê um certo des-

(1) Vide CINTRA, 1971.

(2) Vide HINTZE, 1968, p. 26.

compasso entre o projeto político unificador — encabeçado por um príncipe ambicioso, por uma dinastia, um grupo ou classe — e as condições objetivas que possam tornar factível o projeto. Por feudalização podemos entender o mesmo que Hintze, ou seja, a "espécie peculiar de descentralização, na qual os funcionários aos quais se concedem terras e se colocam em relação pessoal de lealdade se convertem, em geral, ao cabo de algumas gerações, em poderes locais independentes"([3]).

1.2. Sem entrar no debate sobre se houve ou não feudalismo na história brasileira([4]), parece inegável ter havido, no encontro do Estado patrimonialista português com o imenso espaço novo a dominar, e através da concessão de amplas perrogativas aos colonizadores, tendência irresistível à privatização do poder. O centro político não esboroou, porém, nem o rei passou a ser apenas um senhor feudal entre os seus pares. Continuou presente o Estado patrimonialista e burocratizado. Não se criaram, tampouco, as condições de uma "ordem feudal", expressa nas esferas jurídicas múltiplas e na imposição, ao centro político, da necessidade de representação dos estamentos feudais, traduzida em pacto constitucional([5]). Mais se aproximaria disso, e mesmo assim numa perspectiva bastante formal, a ordem política da República Velha brasileira. Mais correto nos parece caracterizar a situação como a de um Império burocrático tradicional enfrentando-se com tendências centrífugas, pela impossibilidade — técnica, econômica, militar e política — de fazer sua presença sentida em todos os pontos do território crescentemente incorporado aos seus domínios através das ações privadas compatibilizadas com os projetos imperiais de expansão.

---

(3) *Idem, ibidem.*

(4) Tal problema permeia algumas das mais importantes obras interpretativas da formação brasileira. Duas grandes correntes podem distinguir-se, uma dentro do pensamento marxista, onde a divisão se dá entre os que sustentam não ter havido passado feudal na história brasileira, nem muito menos persistirem resíduos feudais em nossa sociedade (vide PRADO JR, 1967, GUNDER FRANK, 1969) e os que sustentam a existência do passado e dos resíduos feudais (PASSOS GUIMARÃES, 1964, entre inúmeros outros). A outra grande corrente não se vincula à tradição marxista, e mais do que à dicotomia feudalismo X capitalismo, dá ênfase aos problemas políticos de centralização X descentralização. Temos, em campos opostos, FAORO, 1959, e DUARTE, 1966.

(5) A idéia de feudalismo aqui expressa é tomada de HINTZE, *op. cit.*

1.3. Com a Independência, desvinculando-se o país de Portugal, cria-se o Império brasileiro, através de conjugação de interesses centrípetos do "estamento burocrático", localizados no Rio, com as necessidades de aglutinação política da classe senhorial escravocrata. O "pacto" político que então se configura perde solidez quando novas camadas não mais utilizadoras do trabalho escravo, nem tolhidas pela escravidão e pelas instituições políticas que a sustentavam, emergem no cenário da sociedade brasileira do século passado. O arranjo político imperial, gradativamente sedimentado, expressava relações peculiares do "centro" com a "periferia". A classe senhorial, em suas parcelas mais conscientes e politicamente articuladas, como o coloca V. N. Leal, esposando tese de Hermes Lima([6]), se dá conta de que, "num país como o nosso, de características geográficas e econômicas tão diversificadas, se as províncias fossem dotadas de amplos poderes, poderia suceder que em algumas delas o trabalho livre pusesse termo à escravidão"([7]). E "como não seria possível a coexistência, no mesmo país, desses dois regimes de trabalho antagônicos, os escravocratas, que dominavam o cenário político nacional, não podiam deixar de recorrer à centralização para resguardar, em todo o Império, a continuação da escravatura. A centralização, dizem os historiadores, salvou a unidade nacional. Também salvou a unidade do trabalho escravo"([8]).

O esforço centrípeto feito no período imperial não redundava, por certo, num Estado onipresente, permeando todos os setores da sociedade e estendendo seu poder a todo o território, mesmo aos seus pontos mais remotos. Dadas as condições da época, era natural que o poder privado comandasse extensas áreas das relações sociais e preenchesse os vazios da autoridade pública na imensidão territorial do país. Como em outras sociedades em estádio similar de desenvolvimento, a manutenção da lei e ordem no interior não podia ser, senão minoritária e, excepcionalmente, fruto da presença atual ou potencial do Estado. As elites que controlam o centro político abdicam da alternativa mais óbvia de reforço desse centro, que seria o incremento dos contingentes militares a serviço do Estado. Na verdade, era

(6) Vide LIMA, 1945, citado em NUNES LEAL, 1948. Vide, também, MERCADANTE, 1965.

(7) Vide NUNES LEAL, 1948, p. 50.

(8) *Idem, ibidem.*

temida a atuação autônoma da corporação militar. Optou-se pela criação da Guarda Nacional, através da lei de 18 de agosto de 1831, que extinguiu as antigas ordenanças, milícias e guardas municipais. De fato, na colocação de Faoro, "armava-se o Governo de um corpo apolítico, forte e aguerrido, capaz de defrontar-se, se necessário, com o exército político"(9).

Ao investir nos cargos de coronel, major ou capitão, os senhores territoriais e as eminências de aldeia, de acordo com o prestígio e poder desfrutados, e ao confiar-lhes a manutenção da ordem no interior e a ajuda às tropas regulares do exército nos conflitos externos, a Guarda Nacional legitimava-lhes o poder efetivo e lhes dava missão pública. A situação não está longe da descrita por Fred Riggs, em referência às sociedades rurais tradicionais: "Aqui as populações agrárias pouco podem pedir ao governo central e pouco dele têm a temer. Da mesma forma, o centro, embora exigindo que as localidades do interior mantenham a paz e paguem os impostos, não pede muito em matéria de obediência positiva. Nessas condições, as clientelas locais têm poucos incentivos para manter estreitos laços com o governo central, e este, por sua vez, mostra-se satisfeito desde que não haja perturbação da ordem nas localidades. Assim, a considerável descentralização que realmente se observa mesmo no mais centralizado sistema burocrático baseia-se tanto na indiferença de ambas as partes quanto nos obstáculos técnicos que se antepõem a uma efetiva centralização do poder..."(10)

Pareceria paradoxal não haver o país experimentado, no que se refere à distribuição territorial do poder, maior autonomia legal e administrativa das suas localidades, sejam as províncias, sejam os municípios. Isso, porém, faz sentido, diante de interesses facilmente imputáveis às camadas de proprietários rurais, cuja defesa permitia a coalizão com os grupos burocráticos do Estado, estabelecidos na cidade "primaz" e interessados, objetivamente, no reforço do centro e, na medida do necessário, na submissão da periferia. Sem embargo de quão progressista fosse um ou outro membro relevante da elite política da época, o fato é que *no agregado* das decisões e "não decisões" políticas, as vigas mestras da sociedade escravocrata não poderiam ser abaladas. Mesmo as forças políticas liberais, o máximo de des-

(9) Vide Faoro, 1955, p. 154.
(10) Vide Riggs, 1959-60, p. 412.

centralização pela qual propugnavam restringia-se ao nível das províncias, visando a fortalecê-las diante do Governo Federal. Maior autonomia aos municípios ameaçaria esse resultado e poderia fazê-los "centros de atividade política mais intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população"([11]).

Dúvida houvesse quanto a essas possibilidades, o período da regência as demonstrara à saciedade, pela irrupção ameaçadora não só de descontentamentos regionais das camadas proprietárias mas, também, de reivindicações populares. Os municípios e as províncias deviam estar muito bem atrelados ao centro, onde, em conjunção com os interesses da burocracia imperial, os interesses agrários se representavam, sendo defendidos no fundamental mas subjugados no acidental. O acidental eram as veleidades autonomistas e de fortalecimento dos poderes locais, através de eleições, tributação, força policial e administração própria([12]).

1.4. No período republicano, deram-se mudanças importantes. Como a centralização imperial resultara do pacto implícito entre os interesses escravocratas e a burocracia do Estado, na medida mesma em que as instituições do governo se pautavam rigidamente dentro dos parâmetros da ordem escravocrata, contrariavam-se interesses novos emergentes, entre outros os ligados à expansiva cafeicultura paulista, relativamente marginalizados do comando governamental e que, aos poucos, se alienaram da monarquia([13]). Por outro lado, podem esses interesses contar com o republicanismo do Exército, grupo fortalecido desde a guerra do Paraguai, no decorrer da qual adquiriu verdadeiro espírito de corpo e passou a ressentir-se do papel secundário

(11) Vide Nunes Leal, *op. cit.*, p. 47.

(12) Para a discussão desse problema, vide Nunes Leal, *op. cit.*, *passim*.

(13) Vide a importante discussão desse problema, por Schwartzman, em particular pp. 29-33. Também Brasil de Lima Jr. e Gomes Klein, 1970. Os dados do segundo reinado mostram que "enquanto o centro de gravidade econômico e social se desloca para o Sul, a base política do governo se desloca para o Norte. São Paulo e Rio Grande do Sul estão manifestamente sub-representados, e não é por acaso que estes dois Estados se irão tornar os sustentáculos da República". Apud Schwartzman, 1970, p. 31. Sobre as características e razões do republicanismo paulista, vide Pereira de Queiroz, 1956-1967.

desempenhado no Império([14]). Com a união das duas forças, que, apesar da identidade tópica de propósitos, divergiam em aspectos fundamentais, não foi difícil terminar com a instituição monárquica. Mas o Exército era o parceiro mais fraco dos dois e, após breve interregno de controle do governo, cede lugar aos civis, voltando a lugar secundário, posto que relutantemente aceito, na composição política da Velha República.

O federalismo republicano respondia, em grande parte, às demandas da nova classe cafeicultora. Essa camada, antes amarrada pelas instituições imperiais, vê abertos novos canais de defesa de seus interesses([15]), com a maior autonomia dos Estados, aos quais se permitia contrair empréstimos externos, ter forças militares próprias e valer-se do imposto sobre as exportações, de importância não desprezível nos Estados exportadores como São Paulo. Uma vez abolida a escravidão, mesmo os Estados não ligados à produção cafeeira não viam através de seus grupos dominantes necessidade de um centro nacional forte. Os novos arranjos lhes eram até convenientes, pois lhes davam carta branca na manutenção das situações reinantes localmente nos planos político, econômico e social.

Mesmo na situação nova, instaurada pela República, não deixaram de atuar fatores de aglutinação política. O controle da política estadual alçava-se como troféu sedutor para os vários grupos, como fonte de empregos, benevolência fiscal, ajuda da força pública e do aparato policial nos confrontos com os oponentes, canalização de obras públicas para a zona de influência,

---

(14) Como lembrado de passagem no texto, esse papel secundário do Exército já vinha pelo menos da primeira regência, quando a elite política optou pela descentralização das forças militares criando a Guarda Nacional como corpo auxiliar do Exército, a qual representou, na verdade, contrapeso à influência deste, vista como excessiva nos episódios do fim do primeiro reinado.

(15) A República encontra bem organizada a elite paulista. "Predominam, no entanto, as correntes civis, como grupo de pressão: Partido Republicano Paulista, grupos mineiros, etc., que exigem a instalação da futura constituinte, tendência reforçada pelo ponto de vista de Rui Barbosa, que deseja a estabilidade política, para obter estabilidade financeira e créditos estrangeiros", CARONE, 1971, p. 13. "A única força coesa neste momento inicial da República é o Partido Republicano Paulista", idem, p. 16. "Apesar de certos percalços, o processo inicial republicano em São Paulo se faz de maneira segura, liderado por um partido que já tem tradição organizatória", idem. p. 18.

valorizando as propriedades pessoais, e aspectos similares. De igual modo, como os interesses de uma determinada coalizão de forças no plano estadual eram dependentes também, em muitos casos, de decisões ao nível federal, o fulcro para nelas influir era, via de regra, o controle da própria situação estadual. Acrescente-se a isso a maior importância do voto na República do que no Império, diante da legislação que substituía as qualificações eleitorais, antes exigidas, pelo requisito da alfabetização, com isso expandindo-se sobremaneira o eleitorado([16]).

Ao proprietário mais ambicioso, influente numa região, caso aspirasse a liderança maior, não bastava compor-se com os chefes dominantes em sua restrita área geográfica. Uma "situação" estadual resultava da composição de líderes de uma área com líderes de outras, onde alguns adquiriam proeminência, até chegar-se a uma coalizão suficiente para garantir a vitória eleitoral e o controle da máquina estadual. Pesavam, na criação da coalizão vitoriosa, agregados ou isolados, não só os fatores de ambição pessoal e liderança regional, mas também o prestígio e poder tradicional da família — muitas vezes vindo já do período imperial —, o fato de ser ou não republicano histórico, e recursos similares de poder, operativos na ordem política tradicional. Assumido o comando do Estado, a coalizão vitoriosa nele buscará perpetuar-se, usando dos instrumentos legais e paralegais da máquina do Governo, configurando-se no que veio a conhecer-se, nos Estados da República Velha, como "oligarquias"([17]).

---

(16) "As leis eleitorais do Império são um arrastar contínuo e lento da tendência aristocrática, que permite a manutenção de grupos dominantes no poder, tanto no plano nacional como no local (...). A República modifica parte dessa estrutura: o sufrágio torna-se amplo e geral para os maiores de 21 anos; o voto mantém-se direto". Apud Carone, 1970, p. 293. A primeira lei eleitoral republicana data de 8 de fevereiro de 1890, referindo-se à qualificação dos eleitores. Em 23 de junho do mesmo ano sai o Regulamento Alvim. A Constituição de 1891 mantém o sufrágio amplo, dando aos Estados o direito de elaborar leis estaduais e municipais. Vide Carone, *op. cit.*, pp. 293-294. "A lei, diga-se de passagem, excluía as mulheres. Também estavam excluídos pela Constituição os mendigos, os analfabetos, os praças de pré (menos os alunos das escolas militares de ensino superior), e os religiosos sujeitos a voto de obediência que importasse renúncia da liberdade individual" (apud Nunes Leal, *op. cit.*, p. 285).

(17) Vide, sobre as "oligarquias", Carone, 1970, pp. 267-284. Também Carone, 1972, Mello Franco, 1955. Para o estudo da

Na esfera dos Estados, realçam-se, como traços definidores do sistema político, não só a constituição das "oligarquias" — coalizões mais ou menos amplas, formadas seja por uma mesma extensa parentela, seja por grupos mais heterogêneos — mas também a verdadeira institucionalização do fenômeno do "coronelismo", ou seja, o pacto do poder público, através das elites que o manipulam, com os chefes do interior, controladores e fornecedores dos votos de seus redutos locais.

Não só na esfera estadual operavam forças aglutinantes, todavia. Logo no começo da experiência republicana, patenteou-se que o federalismo *à outrance* redundaria em prejuízo para os setores regionais mais dinâmicos, como, por exemplo, os localizados em São Paulo, a promoção de cujos interesses necessitava da intermediação do Governo Federal. Tinham conseqüências vitais para esses interesses a política financeira e cambial e a satisfação dos compromissos externos(18). Seria de todo impossível uma política coerente, caso operassem com total autonomia os Estados e suas representações no Congresso. O mecanismo centralizante engenhado, na ausência das instituições imperiais e dada a fraqueza, na época, do Exército Nacional, comparado com as brigadas estaduais sob o controle das oligarquias, foi a "política dos governadores".

política mineira na República Velha e dos mecanismos de recrutamento da elite política, vide Fleischer, 1971. Também Rebelo Horta, 1956. Sobre a situação no Ceará, vide Della Cava, 1970.

(18) "Logo que a notícia da proclamação da República é conhecida, os títulos brasileiros caem no estrangeiro e os jornais ingleses divulgam a notícia de que o federalismo transformaria o Brasil em várias Repúblicas, havendo assim o perigo do não pagamento das dívidas. (...) Rui Barbosa, o novo Ministro das Finanças, (...) para acalmar os estrangeiros, manda difundir a proclamação do dia 15 de novembro e o decreto n.º 1, assumindo os compromissos contraídos pelo antigo regime." (...) Apesar das medidas tranqüilizadoras, a situação é caótica, o câmbio baixa, os juros particulares tornam-se proibitivos, mesmo quando os jornais anunciam que os Rothschild e outros banqueiros europeus e americanos "abrem crédito ao governo brasileiro e lhe proporcionam meios de sustentar os compromissos e projetos de progresso, *contanto que se conserve a integridade nacional*" (grifo nosso). Apud Carone, 1970, p. 101. Vide também Carone, 1971, p. 175 ("A necessidade de satisfazer os compromissos externos — *Funding Loan* — e a estabilização financeira interna, fazem com que o governo relegue a segundo plano os partidos políticos e os interesses regionais"). No mesmo sentido, Love, 1971, p. 96. Vide também, a citação de Carone, na nota 15.

Resumidamente, esse arranjo reconhecia a hegemonia nacional de alguns Estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal([19]). Com isso, concentrava-se poder para permitir políticas difíceis, se não impossíveis, no federalismo pleno, quais sejam as de ordem fiscal e monetária, as relativas aos compromissos financeiros externos e as de amparo à lavoura cafeeira. Criavam-se, acima dos interesses locais e regionais, interesses nacionais, que eram, em grande parte, os interesses da região economicamente dinâmica do país, e os mecanismos políticos de efetivá-los. A política do centro expressava, pois, os interesses dos Estados hegemônicos.

Mas a política dos governadores tinha, também, beneficiários na "periferia", as "situações" ou "oligarquias" estaduais, cuja dominação permanecia incontrastada pelos adversários locais e pela pequena mobilização política da população. O benefício das oligarquias não implicava o benefício mais amplo das regiões em que mandavam. Como é freqüente nos arranjos do poder político sobre um território, ao se definirem centro e periferia, o pacto político da República Velha mantinha em atraso vastas regiões, enquanto deixava ou fazia com que outras progredissem. Nas regiões atrasadas ou em decadência, a dominação tradicional era mantida, apoiada pelo centro, em troca da manutenção da ordem interna e do apoio eleitoral.

---

(19) O artífice da "Política dos Governadores" foi o Presidente Campos Sales, representante da política paulista. Na colocação de Carone, Campos Sales "deixa claro que a situação do país não comporta 'estreitezas do exclusivismo'" e que "é preciso uma política nacional de tolerância e concórdia", em benefício da Pátria", não sendo os membros do Congresso Nacional "advogados de interesses localizados em determinadas circunscrições. Eles representam antes de tudo a Nação, cujos grandes destinos foram confiados à sua solicitude patriótica". O mecanismo acionado para operar a política unificante consistiu em controlar a "verificação de poderes" através do Congresso. Modificando-se-lhe o Regimento, faz-se com que o presidente interino da Câmara não seja, como antes, o mais velho dos diplomatas, o qual nomeava a comissão verificadora, mas sim o deputado presidente da última sessão legislativa, se diplomado para a nova legislatura. Afinado com o presidente, tinha-se nele a garantia de uma Câmara com número mínimo de oposicionistas. Complementar a essa mudança, a diplomação dos vencedores nos Estados passou a depender da maioria das Câmaras Municipais, sendo estas, dentro da política coronelística e oligárquica, submissas à situação estadual. Deputados rebeldes estavam, pois, barrados. Vide Carone, 1971, pp. 175-177.

1.5. O arranjo político exposto apresentava fissuras, que se davam nos diversos níveis. Havia, na base, violência privada, que escapava ao controle do Estado e, em particular, do Exército nacional. As oligarquias estaduais se desmandavam contra as oposições e se dividiam internamente, na luta pelos despojos da política estadual e local ou no jogo de alianças no nível federal. Tudo isso suscitava intervenções federais, em que o Exército era usado como instrumento, às vezes dócil, mas, não raro, relutante. É que, desde que relegado a segundo plano, após os governos militares de Deodoro e Floriano, crescia a sua intolerância às práticas políticas da Primeira República, às quais atribuía, cada vez mais, a responsabilidade pelos problemas e deficiências que a sociedade de então manifestava. Faltava-lhe, porém, força suficiente para contrapor-se à elite civil, escorada em suas próprias forças militares estaduais. As tentativas de retorno militar ao comando governamental pareceram coroadas de êxito quando se impôs a candidatura do Marechal Hermes da Fonseca em 1910. Foi, entretanto, experiência frustrante para os grupos militares, tendo contribuído, o seu malogro, para suscitar durante os governos posteriores movimentos de rebeldia que confluíram no tenentismo, decisivo na derrubada da República Velha.

No próprio controle do centro, não estavam ausentes disputas regionais entre os grupos hegemônicos e os que aspiravam à hegemonia (tal como, a partir de 1910, o Partido Republicano do Rio Grande do Sul). Os Estados periféricos se valiam das divisões entre os grandes para aumentar o seu quinhão na partilha dos benefícios[20]. Também importante é que todo o arcabouço institucional existente representava e satisfazia muito pouco os grupos urbanos emergentes.

Na seqüência da crise de 1929, cai a República Velha, minada por todos esses fatores. Presenciou-se, a partir de então, o reforço do Estado central, de sua burocracia civil e, principalmente, militar. Privaram-se os Estados membros de grande

(20) Também seria de assinalar que, no próprio centro, podiam desenvolver-se perspectivas não de todo compatíveis com os interesses dos grupos hegemônicos, pela tentativa de afirmação de interesses do próprio Estado, através de grupos, como o militar, identificados com ele. Não deve ficar sem menção, tampouco, a precariedade do pacto entre os setores dinâmicos, de São Paulo, e os representantes das oligarquias dos Estados menos modernos, capitaneados pela política mineira. Vide, a esse respeito, a interpretação de SCHWARTZMAN, 1970.

parte de seu anterior poder de barganha, pela supressão das eleições e subjugação das brigadas e polícias estaduais ao Exército nacional. A violência privada, difusa no interior, tornou-se alvo da intolerância do Estado([21]). Cresceram as cidades, diminuindo, aos poucos, o peso avassalador do voto rural. Contudo, se, no interregno do Estado Novo, o voto rural perdeu significado, ressurge, a partir de 1945, ainda decisivo para as eleições em todos os níveis de governo. O coronelismo encontrou condições de permanência, em algumas regiões em forma bastante residual e adaptada aos novos contextos de urbanização, migrações, aparecimento de indústrias, em outras, perdendo decididamente terreno para o voto populista. Mas em ampla parcela do território nacional, onde ainda remanescem formas arcaicas de exploração da terra e dominação social, continua vivo até os dias de hoje, como o atestam, vez por outra, os noticiários de imprensa, mormente nas épocas de eleição. Nas relações entre a União e os Estados identificam os analistas a continuação, depois de 1945, de federalismo onde se impõem à União os Estados hegemônicos, acatados por uma periferia de Estados atrasados, submissos politicamente e controlados por grupos oligárquicos assentados no interior e nas transações do coronelismo.

2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NUMA ORDEM PATRIMONIAL: A INTERMEDIAÇÃO CORONELÍSTICA

2.1. Na seção anterior, procuramos focalizar, em breves delineamentos, a articulação política tradicional da sociedade brasileira. Um dos elos mais importantes da cadeia é o arranjo "coronelístico".

O fenômeno, como tal, não esteve ausente no Império, onde seus elementos básicos já estavam configurados. É, entretanto, com a relativa ampliação do sufrágio no período republicano que ele assume toda a sua importância política, interrompida por breve período no Estado Novo, mas redivivo depois de 1945 e ainda remanescente, hoje em dia, em muitas regiões do país. A tentativa que segue de descrição da estrutura e *modus operandi* do coronelismo é válida particularmente para a República Velha e para o período que se estende de 1945 a

(21) A respeito, vide em Facó, 1963, pp. 194-197.

1964. De 1964 para cá, importantes transformações institucionais redefiniram substancialmente a importância do coronelismo, como aliás ocorreu no Estado Novo, sobretudo com a passagem das eleições a plano secundário na escolha dos governantes. Na seção final do ensaio voltaremos a alguns aspectos do problema.

Se o voto não se ajusta senão à custa de simplificação analítica a um modelo de "livre mercado", tal ocorre com mais forte razão numa sociedade em que os fatores políticos ainda estão fixos em unidades onde predomina total ou parcialmente a condição atribuída ao indivíduo. A literatura sobre a política tradicional mostra como, até recentemente, em extensa área do interior, o poder de vida ou morte sobre a população residia nas mãos dos donos da terra. A terra, distribuída de modo muito desigual, constituía a principal fonte de poder, e a maior parte da população dela dependia para sua subsistência. A segurança e a justiça não eram proporcionadas pela autoridade pública, mas pelos proprietários, cuja autoridade "fundava-se, em última análise, na capacidade de fazer cumprir as suas resoluções, ainda que pela força; em outras palavras, tinha por base o número de homens armados que eram capazes de mobilizar"([22]). Assim, uma segunda e crucial fonte de poder, controlada pelos proprietários de terra, eram as milícias particulares. É certo que com o progressivo fortalecimento do governo central, a partir de 1930, essa fonte de poder foi aos poucos sendo retirada dos potentados rurais mas, considerando-se a lentidão com que se produz a penetração do Estado nas regiões mais longínquas do interior, o processo longe está de ser uniforme e geral([23]). Examinaremos agora, mais detidamente, a situação surgida com o advento das instituições representativas.

Os laços entre a população rural e o processo político nacional podem, na sua fase inicial, ser caracterizados corretamente como um sistema de intermediação. O fenômeno foi designado na literatura por coronelismo([24]), isto é, uma transigência mútua

(22) Vide Souza, 1968.

(23) Entre outros, sobre a sociedade do interior, em região muito isolada, veja-se Lins, 1952.

(24) O trabalho fundamental sobre o assunto é Nunes Leal, 1948. Como se sabe, a expressão "coronelismo" vem de "coronel", forma pela qual passaram a ser conhecidos os chefes rurais, fazendeiros e homens de influência, de modo geral, como reminiscência dos tempos da Guarda Nacional.

entre o poder privado em declínio, porém ainda forte, e o poder dos governos nacional e estaduais, que paulatinamente se consolidava, e o dos partidos políticos. Que elementos encontramos na literatura que nos permitam caracterizar o sistema de intermediação?

Conforme salienta Silverman, nem toda mediação constitui o que aqui convencionamos denominar "intermediação"; precisa ser crítica e desempenhada pelo intermediário com exclusividade([25]).

2.2. *A intermediação é crítica*

Do ponto de vista dos "clientes", sobretudo nas classes rurais inferiores, com a implantação das leis eleitorais do período republicano, o ato de votar e o sufrágio trazem novas oportunidades para demonstrar e revigorar a lealdade feudal. O velho sistema de obrigações passa a incluir, de forma bem natural, o dever de ajudar o patrão nas eleições. E não somente isto. Se o patrão não necessita de votos, não se vota, visto que, como qualquer outro contato com o aparelho burocrático, também este deve assustar um pouco. Faz-se necessário viajar para o posto de alistamento, falar com o funcionário, submeter-se a testes de alfabetização. Isto, os preparativos. No dia da eleição, mais outras tantas complicações a vencer. Para tudo isso, é indispensável a ajuda do patrão, ainda que não seja ele próprio candidato.

A participação ativa do fazendeiro na mobilização da população tem o maior interesse para os políticos "de fora". É lícito supor que nas ocasiões em que coronéis não entrem pessoalmente na competição e, em conseqüência, não tenham necessidade de votos, a única maneira de fazer com que o povo compareça às urnas ou, pelo menos, a mais econômica, é a de valer-se dos bons ofícios dos chefes locais.

Dessa forma, os políticos — tanto governo quanto oposição, nos planos federal e local — estão bem cientes de que o voto, antes de lhes ser entregue, terá que ser recolhido pelo potentado local.

---

(25) Os antropólogos têm-se valido do conceito nos estudos de sociedades locais que se integram em sociedades nacionais em formação. Importante trabalho, nessa linha, é o de SILVERMAN, 1965. Texto muito sugestivo é o de SCOTT,, 1972. Vide, também, DUNCAN POWELL, 1970, WOLF, 1956.

Na situação típica da República Velha, mas comum também em períodos mais recentes, o partido do governo leva vantagem, pois controla recursos estratégicos para o chefe local, não só financeiros, sob a forma de auxílios e subvenções, mas também os frutos do nepotismo, representado pelas nomeações para os cargos federais ou estaduais existentes na localidade. A oposição, evidentemente, fica em posição bastante menos favorável.

Podemos ter uma boa idéia desse complexo quadro se visualizamos os dois principais níveis de governo externos ao município — o federal e o estadual[26] — e as quatro situações possíveis dos grupos políticos que buscam os votos no município: a situação em que a elite estadual situacionista tem o mesmo partido da situação federal dominante; a em que tem partido diferente, rezando pela cartilha da oposição federal; a em que a oposição no plano estadual é situação no plano federal; e, finalmente, a em que a oposição estadual tem seus correligionários na oposição ao governo federal.

		Nível federal de governo	
		Situação	*Oposição*
Nível estadual de governo	*Situação*	a	b
	Oposição	c	d

Parece uma premissa válida admitir que, dada sua maior proximidade das municipalidades, seja a máquina política estadual mais importante para as autoridades locais que a federal. Posto isto, poderíamos classificar os grupos estranhos à localidade na seguinte ordem decrescente quanto ao potencial de ingerência no município:

$$a > b > c > d$$

(26) No período da República Velha, a harmonia entre o governo federal e os governos estaduais era norma, visto que, como acima apontado, com o estabelecimento da "Política dos Governadores", dificilmente logravam os governos de oposição sobreviver à hostilidade do governo federal. Lançava-se mão, sem muito escrúpulo, de "intervenções", com o fim de derrubar grupos recalcitrantes. Vide LEAL, 1948, MORAZÉ, 1954, PEREIRA DE QUEIROZ, 1957, CARONE, 1970, MELLO FRANCO, 1955.

Note-se, no entanto, que, na República Velha em particular, a situação "b" poderia ser extremamente frágil, pelo incentivo que o governo federal oferecia às rebeliões da oposição estadual provocando a queda das oligarquias. Assim, coronéis do interior, em litígio com a "situação" estadual, podiam, o mais das vezes por inspiração vinda do próprio governo federal, aglutinar-se e ameaçar a oligarquia dominante de derrubada, para isso contando, não raro, com apoio militar federal. A "oposição" estadual podia, às vezes, contar com esse fator e usá-lo com habilidade, aliando-se por um lado ao governo federal e aumentando e organizando por outro a coalizão dos coronéis rebeldes contra o poder estadual (situação "c")([27]).

Conforme revelado na maior parte dos estudos([28]), a tendência era a de o governo estadual vincular-se com o intermediário enquanto um papel, tomado mais abstratamente, raramente importando que pessoa ou família o desempenhasse, contanto que houvesse um controle eficaz para garantir os votos. A relação era instrumental e universalística. Por contraste, na perspectiva dos clientes, não somente o papel do intermediário era crítico, mas igualmente a sua *pessoa,* visto ser a relação tradicionalmente institucionalizada por laços de lealdade pessoal e de parentesco, real ou ritual.

O "tipo ideal" apresenta, pois, um sistema hierárquico de relações de dependência. Oferece algumas novidades em comparação com a relação tradicional patrono-cliente, antes vigorantes, a saber:

a) As máquinas políticas nacional e estaduais estão muito mais fortes e gradualmente vão tirando dos chefes locais muitos dos poderes que estes até então vinham exercendo.

b) Contudo, os chefes rurais ainda controlam uma fonte crucial de poder, a terra, da qual a maior parte da população ainda

(27) Situações assim foram numerosas. Como exemplo talvez mais notável, a rebelião no Ceará contra Franco Rabelo, liderada pelo Padre Cícero e por Floro Bartolomeu. Vide DELLA CAVA, 1970 e FACÓ, 1963.

(28) Entre outros, vejam-se NUNES LEAL, 1948, passim; CARVALHO, 1946, passim e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE e VILLAÇA, 1965, além dos estudos sobre poder local, publicados em vários números da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* e cujos principais arrolamos na bibliografia.

depende para viver. O papel dos proprietários rurais na mobilização dessas populações para as eleições é vital.

c) Dessa forma, cabe-lhes uma função eleitoral em aditamento às suas demais fontes de poder. Devido principalmente à função eleitoral, obtêm os fazendeiros e demais chefes o controle de outros importantes relacionamentos entre as esferas local e externa (nacional e estadual)([29]). Como as decisões nos planos nacional e estadual se tornam cada vez mais importantes para a localidade, sobretudo no que diz respeito a empregos, créditos, obras públicas e serviços assistenciais, a mediação dos chefes políticos locais torna-se ainda mais importante para a população, não excluídas, é válido supor, as camadas "médias", que poucas oportunidades encontram nas economias estagnadas da maioria das pequenas cidades e vilas do Brasil.

2.3. *A intermediação é exclusiva*

Vimos até aqui as funções críticas dos intermediários. Como conseguem eles manter-se exclusivos? Pode dar-se a perda de exclusividade em três sentidos. Num primeiro sentido, um intermediário particular deixa de monopolizar a mediação, muitas vezes pela competição de outros intermediários do mesmo *status* social, porventura em condições de arrebatar-lhe a clientela. Podem ser, também, competidores diferentes, cuja base de intermediação não seja a propriedade territorial, mas a ocupação que permita contatos com muitas pessoas e múltiplas ocasiões de prestar favores (médicos, farmacêuticos, tabeliães, comerciantes...). Num segundo sentido, não é apenas um indivíduo que perde o monopólio para competidores. A estrutura da situação muda, aparecem canais de intermediação de natureza diferente, tais como os partidos políticos novos, de caráter populista, ou os sindicatos, os órgãos burocráticos do governo, e similares. Num terceiro sentido, em parte favorecido pela situação anterior, em parte condição para a emergência desta, temos o surgimento, na clientela, de solidariedades horizontais, proporcionando-lhe transformar-se em classe social.

No contexto mais tradicional, ainda não afetado por mudanças, a contestação mais provável do comando do chefe local

(29) Fenômeno semelhante é descrito por SILVERMAN, 1965, na Itália central. Pizzorno descreve outros, na Sardenha (PIZZORNO, 1967).

deverá partir de pessoa de condição social igual à sua. Ao longo de toda a história brasileira, têm sido comuns rivalidades entre famílias, culminando muitas vezes em conflitos sangrentos. Mas as vendetas tornaram-se raras após o fortalecimento da autoridade pública[30]. Contudo, os novos mecanismos de intermediação, que acima descrevemos, poderão contribuir para desencadear conflitos, ainda que nem sempre sangrentos, entre as facções políticas. Formam-se elas em torno de famílias poderosas, dividindo verticalmente a sociedade em dois campos antagônicos. Como os grupos estranhos à situação, especialmente o que aqui chamamos governo, estão interessados em mediadores eficazes, esperam geralmente que o conflito termine para então darem seu apoio ao vencedor, ou seja, ao chefe ou família que demonstre maior força ou apresente maior séquito eleitoral[31]. Uma vez que a quantidade de recursos financeiros e de empregos a oferecer pelo Estado é limitada, o processo torna possível a utilização de um grupo menor, porém não obstante decisivo, de eleitores, que fornecerão os votos em troca de quantidade relativamente menor de recursos do que seria o caso se ambas as facções locais estivessem unidas e, em conseqüência, tivessem de ser atendidas as pretensões de ambas. Assim, do ponto de vista do governo, uma vez conseguido o mínimo necessário para garantir a vitória, não interessa ter todo mundo a seu lado, nem isto é possível. Por conseguinte, pelo prisma do chefe local, a estratégia é procurar obter o apoio do governo. Se cortejar a oposição, corre o risco, verificado em muitos casos, de passar o governo a entrar em entendimento com seus rivais, perdendo ele o monopólio sobre a intermediação. Convém lembrar que, na situação típica, o apoio do governo significa não somente recompensas positivas, senão também proteção contra a hostilidade dos adversários[32].

---

(30) O estudo clássico da *vendeta*, no Brasil, é de COSTA PINTO, 1949. Ver, também, SOUZA, 1968.

(31) Veja-se NUNES LEAL, 1948, passim. Existe literatura relativamente copiosa sobre o poder local no Brasil. Essa literatura foi recentemente passada em revista por MURILO CARVALHO, 1968, que apontou as suas falhas metodológicas e teóricas. Outra revisão crítica foi feita por LAMOUNIER, 1965, que lhe salientou as contribuições mais positivas. O autor deste trabalho valeu-se bastante da análise de Lamounier. Na bibliografia estão incluídos alguns estudos mais representativos.

(32) É muito importante para um chefe local ter o controle da nomeação das autoridades policiais locais, dos coletores da fazenda

A situação não caracteriza apenas o passado remoto. Evidências indiretas dela encontramos em texto de Júlio Barbosa sobre as eleições de 1962, no Estado de Minas Gerais. Em sua análise, mostrou o autor ter-se verificado mudança na composição do legislativo estadual em decorrência da eleição, em 1960, de um governador da UDN, que derrotou o candidato do PSD (os dois maiores partidos no Estado). Segundo Júlio Barbosa, "as eleições para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais são as que mais se prestam e mais respondem à influência direta e indireta do Executivo estadual. ... Todos os partidos, exceto o PTB, são condicionados pela posição que adotam junto ao Executivo". Prossegue afirmando que nas eleições que se realizem durante o mandato do governador, o fenômeno se manifesta de maneira mais nítida e intensa, visto estarem ausentes os efeitos de uma eleição conjunta para governador e para presidente da República. A UDN (o partido do governador) conseguiu aumentar o número de cadeiras na Assembléia de 11, que havia obtido na eleição de 1958, para 22 em 1962, acontecendo o mesmo nas eleições municipais: na eleição de 1958, quando o executivo estadual estava em mãos do PSD, esse partido conseguiu eleger 42% de todos os prefeitos e mais 13% em aliança com outros partidos, enquanto a UDN, seu principal oponente, elegeu menos de 10% diretamente (mais 19% coligada a outros partidos). No entanto, nas eleições de 1962, a UDN conseguiu tirar 61 municípios do PSD e aumentou o número de prefeitos de menos de 10% para 22% do total, enquanto o PSD, então na oposição, diminuiu sua

---

e dos promotores públicos. É improvável que esses funcionários sejam inteiramente neutros diante das rivalidades locais, e como existe sempre uma grande margem de arbítrio na execução da lei, na avaliação da propriedade etc., é prudente ter tais pessoas do seu lado. Muitas vezes também, a autoridade policial é abertamente parcial e submete a "oposição" a perseguições. O chefe da oposição procura assim justificativas para bandear-se para o lado do governo. "... há em tudo isso uma ética especial. Como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas. Quando o chefe político local (o "coronel") julga necessário mudar de partido (o que geralmente significa aderir ao governo), retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura... Se faltam tais pretextos, resta-lhe o último argumento: não pode impor a seus amigos o sacrifício de estar na oposição..." LEAL, 1948, p. 25, citado em LAMOUNIER, 1967).

participação de 42% para 35%([33]). Ainda que evidência indireta, não é necessária muita imaginação para supor serem tais resultados fruto em grande parte dos mecanismos aqui descritos.

A importância, como fator de poder do indivíduo, de ser ele intermediário político no plano local, e o relativo arbítrio dos líderes estaduais e federais na escolha do indivíduo mais eficiente para intermediário, significam que as eleições locais tenderão forçosamente a fomentar o sectarismo. De fato, conforme foi evidenciado em muitos estudos de casos, os maiores conflitos têm-se verificado depois da feitura de acordos eleitorais, não antes, e a responsabilidade dos grupos externos como causa desses conflitos longe está de desprezível.

As contestações, porém, não partem exclusivamente dos pares do senhor da terra. É verdade que sua clientela precisa ser resguardada da propaganda dos adversários, o que se faz mediante uma cuidadosa organização para o dia das eleições. No entanto, existe também perigo da parte de outras "estruturas" de intermediação e não é menos importante evitar que se formem à base de interesses de classes. Torna-se por isso necessário adotar estratégias menos episódicas, visando a resultados de longo prazo. Alguns estudos revelam a maneira como os proprietários rurais vigiam os contatos de seus trabalhadores com estranhos. Em alguns casos, "os empregados precisam de licença para poder procurar assistência médica ou religiosa — para batizar um filho por exemplo, para viagens ou visitas etc., mesmo nos fins de semana ou em dias feriados"([34]).

Extremos que possam ser tais casos, não deixam de indicar estarem os intermediários bem cônscios de sua força e de suas fraquezas e agirem de acordo com a situação. Mesmo em algumas

---

(33) Veja-se BARBOSA, 1963, *passim*.

(34) A mesma fonte — ORACY NOGUEIRA, citada em BRANDÃO LOPES, 1967, p. 29 — fala-nos de um proprietário de terras que, de noite, dava cachaça a seus empregados, para evitar que fossem até a cidade próxima. Em STEIN, 1957, colhemos a seguinte observação quanto às práticas vigentes logo após a abolição da escravatura: "Em seus esforços para manter, com o menos contato possível com elementos de fora, potencialmente desordeiros, o sistema centralizado de trabalho vigorante nas plantações antes da abolição, muitos fazendeiros abriram armazéns próprios para venda de alimentos, vestuários e outros artigos" (p. 267). Quanto às práticas do dia da eleição para evitar o contato dos eleitores com os candidatos rivais, ver CARVALHO, 1958, BLONDEL, 1957 e SAMPAIO, 1960.

pequenas comunidades industriais, podem sobreviver relacionamentos de clientela, inclusive com as peculiares fidelidades eleitorais, sumamente importantes. Nos casos estudados, os patrões lutavam ativamente contra a organização de sindicatos trabalhistas em outras instituições de solidariedade horizontal, procurando manter incólumes as dependências e lealdades verticais. Convém lembrar existir um fator estrutural que lhes é propício, a saber, a escassez de empregos, que faz com que o trabalhador olhe seu emprego como favor especial do patrão([35]).

2.4. O exame mais detido do funcionamento da intermediação dos coronéis, nos níveis inferiores do sistema político, não deve fazer perder de vista seus efeitos e relevância dentro do funcionamento global deste. O coronelismo, acoplado na República Velha às práticas da "política dos governadores", mas bem articulado, também, após o Estado Novo, ao federalismo praticado depois de 1945, representava o encontro de uma ordem social rural, vigente no interior e nas regiões isoladas, com a ordem do centro político, pela qual em parte se expressavam as necessidades de setores e regiões dinâmicos social e economicamente. Passemos em revista alguns dos efeitos e conseqüências da integração do interior na política nacional, via coronelismo.

2.4.1 *Participação política*

Na situação ideal típica que analisamos, o voto pouco significa em termos de participação política, entendida esta como manifestação de caráter *público*. Trata-se apenas de mais um "valor" trocado no contexto de uma relação de clientela. Sem dúvida esse valor possui dinamismo próprio que, uma vez posto em movimento, contribui para a quebra do monopólio do intermediário; enquanto o monopólio subsistir, o voto há de ser encarado como forma de participação ainda bastante pré-política. Vale também a hipótese de que tudo será feito para mantê-lo mínimo. Por quê? Porque tem um preço para quem o mobi-

(35) Referimo-nos à fascinante pesquisa levada a efeito por BRANDÃO LOPES, 1967, em duas cidades de Minas Gerais, em fins da década de 1950. Ao invés de interpretar as relações de dependência como fenômeno basicamente cultural-psicológico, parece-nos mais acertado procurar primeiro as variáveis estruturais que possam ser responsáveis pelas relações de dependência. HUTCHINSON, 1966, adota enfoque diferente.

liza e essa pessoa será sensível a considerações de "custo marginal". É a hipótese a que se chega na leitura, entre outros, do estudo de Blondel sobre a vida política no Estado da Paraíba([36]). O problema básico parece ser se está garantida a eleição. À pergunta, podemos acrescentar outra: Qual o poder de barganha que a mobilização do voto marginal confere ao intermediário em suas negociações com os políticos de fora([37])? Sem dúvida, é difícil formular hipóteses específicas sobre a participação política quando é preciso levar em conta variáveis como o grau de competição nas eleições, o tipo de eleição (para o Executivo, o Legislativo etc.) ou o eleitorado (local, estadual ou nacional). Entretanto, simplificando o problema e à luz das considerações acima, ocorrem-nos algumas hipóteses, como por exemplo:

a) O isolamento, a distribuição desigual da terra, a escassez de empregos no interior são fatores que tornam a população dependente dos senhores da terra e das pessoas de alta posição em geral.

b) A posição periférica faz com que, para a maior parte da população, a votação se torne difícil e, provavelmente, sem expressão como ato político e a abstenção tenda a ser elevada.

c) Torna-se, pois, necessária mobilização ativa do eleitorado por parte dos líderes locais, a fim de que aumente o comparecimento às urnas.

d) Entretanto, a mobilização de eleitores requer dinheiro para atender às despesas. No caso extremo de uma população altamente dependente, a soma de recursos que se tornam necessários será determinada principalmente pelas despesas inerentes à mobilização física dos eleitores para fazê-los che-

---

(36) Vide Blondel, 1957.

(37) Ver Rokkan, 1966, pp. 249-50, quanto a algumas interpretações e hipóteses baseadas em dados noruegueses. "O comparecimento nas áreas periféricas é reduzido não só porque votar exige em geral maior esforço dos que ali habitam, mas também porque os líderes políticos locais, estando menos diretamente ligados às organizações partidárias nacionais e estaduais, apenas raramente atribuem alto valor marginal à mobilização de todos os votos possíveis". Blondel examina a abstenção eleitoral no Estado da Paraíba e apresenta interessantes elementos demonstrativos do papel dos chefes rurais na mobilização e desmobilização da população. Ver *op. cit.*, pp. 90-95.

gar ao local da votação. Quanto menos dependente a população, mais recursos se fazem necessários, visto que o eleitor fará mais exigências em troca de seu voto. A existência de outros candidatos também obriga a maior investimento de recursos a fim de assegurar a fidelidade dos eleitores.

e) Por isso, o papel ativo do intermediário na mobilização dos votos dependerá dos seguintes fatores: o grau de competição com outros chefes políticos na eleição; o grau de dependência da população; o grau de poder de barganha que a mobilização do voto marginal proporciona ao mobilizador nas suas negociações com os líderes externos. Se esses fatores não motivarem o intermediário para agir, o comparecimento às urnas, no que depender de seus esforços, será pequeno. Por outro lado, o comparecimento aumentará na proporção em que seus cálculos, considerando os mencionados fatores, indicarem que não perderá recursos e talvez possa mesmo acrescê-los.

As hipóteses acima não dizem respeito somente às eleições em que se vota para cargos de fora da comunidade. Em muitos casos, mesmo as eleições locais, como a de prefeito, podem adquirir importância para as elites dos planos políticos superiores.

Da perspectiva do centro, particularmente do centro estadual, não será crucial participação política avassaladora, mas apenas a mínima para permitir uma coalizão vitoriosa, postulante às recompensas do poder. Por outro lado, a mobilização excessiva da população pelo processo eleitoral nem sempre será vista com bons olhos. Pode-se supor que se espera, nos níveis mais baixos, não escape a luta política ao controle das camadas proprietárias, o que pode dar-se com o envolvimento maior da população rural. Assim, da perspectiva "central", atuam também influências redutoras da participação política. O ponto a seguir corrobora tal visão.

2.4.2. *Controle da violência*

A violência, ao contrário da imagem idílica do pensamento conservador, permeia a sociedade tradicional, em todos os níveis. Já se mencionou a presença do conflito interclasse nas lutas de família, de regularidade impressionante nos relatos sobre a vida das comunidades interioranas. O potencial de

conflito interclasse não foi menor, durante a escravidão, eclodindo nas rebeliões, fugas de escravos e constituição de quilombos. Abolido o trabalho escravo, o potencial não desapareceu; ao contrário, vez por outra, veio à tona no cangaço e nos movimentos messiânicos.

Nas regiões mais remotas, predomina a escassez material e a insegurança, dando às brigas, seja por razões de honra, divisão de terras ou partilha de heranças, seja em busca de dominação política ou de prestígio, a tônica de jogo de "soma zero". Ao poder tradicional, todavia, não interessa a agregação da violência das camadas baixas no sentido horizontal, ao longo das clivagens de classe. Aceita-se apenas entre os pares. Ao cruzar as demarcações de classe, deve fazê-lo *cooptada*.

Na sociedade do interior, os chefes rurais cercam-se de verdadeiras milícias privadas, instrumento de imposição de sua vontade aos subordinados e de dissuasão dos pares. Aos indivíduos mais dextros na violência física entre os trabalhadores rurais se oferece, assim, canal de mobilidade vertical na rígida estrutura de classes([38]). Ao mando do chefe, podem infligir violências aos inimigos deste, até mesmo quando membros da camada proprietária.

O arranjo coronelístico é, também, arranjo parapolítico de imposição de lei e ordem e de controle da violência. Trata-se, usando a expressão de Hobsbawn, no seu estudo da sociedade mafiosa da Sicília([39]), de um sistema paralelo de poder, ao qual o poder central é, às vezes, indiferente, o qual às vezes, combate, com o qual freqüentemente é obrigado a compactuar. Os mais fracos, onde quer que estejam, devem abrigar-se à sombra dos mais fortes, reforçando o sistema de dependência, que liga a população "camponesa" aos proprietários e os proprietários menores e mais fracos aos maiores nucleando-se toda a população ao redor de pontos fracos, em sistemas piramidais de poder, entre os quais mas não dentro dos quais, dão-se as lutas. Atores externos podem, às vezes, ser chamados a intervir quando há impasse ou mesmo quando o resultado da contenda não seja acatado. A parcialidade policial e, em geral,

---

(38) Vide FACÓ, 1963 e o texto de Amaury de Souza (SOUZA, 1968), no qual nos inspiramos grandemente nesta parte. Vide também LAMOUNIER, 1968.

(39) Vide HOBSBAWN, 1965, especialmente pp. 30-56.

a proteção da "situação" dominante estão entre as regras do jogo. O importante é que a violência das camadas baixas, cooptada pelos arranjos coronelísticos, não fuja do controle, tornando-se autônoma e assumindo conotações de luta de classe. Quando isso seja iminente, a reação vem não apenas de um ou outro coronel, senão que se mobilizam recursos maiores do sistema político: a repressão aos movimentos messiânicos, como o de Canudos ou o do Contestado, indica o temor, o pânico mesmo, das elites políticas diante da ameaça aí contida([40]).

Importava também, na disputa entre os coronéis, que não se ampliasse demasiado o âmbito da luta, possibilidade sempre aberta quando a população era armada([41]).

Ocorrência extremamente sugestiva do fenômeno em discussão deu-se no Vale do Cariri, no Ceará, em 1911. As lutas constantes entre os "coronéis" da região — lutas que mobilizavam centenas de homens armados — levaram a um singular acordo entre eles, sob a liderança do Padre Cícero Romão e com o apoio do governador Nogueira Aciolli, chefe da situação no Estado. Além de unir as forças políticas de apoio ao governador, o "pacto dos coronéis", como ficou sendo conhecido, visava a acabar com a constante instabilidade de mando dos chefes locais, que derrubavam uns aos outros. Numa região em que a concentração de populações "camponesas", atraídas pela fama do Pe. Cícero, era crescente, não convinha mobilizá-las em conflitos cujo controle poderia perder-se. Seja lembrado tratar-se de região onde abundavam exemplos de violência camponesa não cooptada, de incidência espontânea, sobretudo em períodos como o da grande seca de 1877-1879([42]).

---

(40) Apoio a essa interpretação é abundante na literatura, desde o clássico *Os Sertões*, de Euclides da Cunha (CUNHA, 1969). Vide VINHAS DE QUEIROZ, 1966, FACÓ, 1963, PEREIRA DE QUEIROZ, 1956--1957.

(41) Entre os antecedentes do movimento do Contestado, figura o estado de guerra a que a população se habituara nos conflitos de fronteira entre Santa Catarina e Paraná na região onde eclodiu o movimento. Muitos dos futuros "fanáticos" familiarizaram-se, então, com o uso de armas. Vide VINHAS DE QUEIROZ, *op. cit.*

(42) Sobre os episódios ocorridos no Vale do Cariri, extremamente elucidativos do funcionamento da Primeira República nas regiões periféricas, vide FACÓ, 1963 e DELLA CAVA, 1970.

2.4.3. *Controle da população rural enquanto mão-de-obra*[43]

Subproduto importante em muitas regiões, conquanto nem sempre realçado nas análises do coronelismo, é a retenção de mão-de-obra abundante e barata nos domínios rurais. Tal fato é apontado em recente estudo de dados migratórios, mostrando-se a migração menor do que a esperada em algumas regiões do país[44]: a grande propriedade mantém a população espalhada, dificilmente envolvível por ondas migratórias, nem facilmente recrutável. Não é de descartar, tampouco, a hipótese de retenção coercitiva de trabalhadores. Na região ervateira do Contestado há evidências de que isso ocorria, mas é bem possível que, em outras partes, os jagunços possam ter contribuído, quando necessário, para impedir a evasão da mão-de-obra[45].

Sabe-se ter o Pe. Cícero atuado, no Vale do Cariri, como grande fornecedor de mão-de-obra, nisso assentando grande parte de sua força política. A ele recorriam os fazendeiros e, mesmo, empreiteiros, quando escasseavam os braços para as fainas agrícolas ou execução de obras públicas. Não era difícil ao Padre recrutá-los entre os romeiros que, em levas, afluíam ao Juazeiro[46].

Dentro dos arranjos políticos ao nível federal, não é de estranhar lutassem as oligarquias, da mesma maneira que os coronéis, nos municípios, contra a mobilização, para além das fronteiras estaduais, da mão-de-obra. Não só se perdia substância econômica, mas também política, pois eram eleitores a menos os que migravam. O recurso à mão-de-obra estrangeira, para um Estado carente de braços, podia resultar mais fácil do que as tentativas de obtê-la de um outro Estado dentro do próprio país.

2.4.4. *Fraqueza do município e centralização excessiva*

Outra conseqüência do coronelismo é acentuada pelos "municipalistas", que chamam a atenção para a fraqueza do municí-

---

(43) Devo a Jorge Balán haver-me chamado a atenção para essa "função" da dominação coronelística.

(44) Trata-se de GRAHAM e BUARQUE DE HOLANDA, 1971. Vide, também, FACÓ, *op. cit.*, e DELLA CAVA, *op. cit.*

(45) Singer aventa hipótese nessa área. Vide SINGER, 1971.

(46) Vide FACÓ, *op. cit.*, e DELLA CAVA, *op. cit.*

pio, dentro do esquema de repartição de poderes entre União, Estado e Municípios. Quase sempre se fala dos três níveis de poder como verdadeiros atores políticos, cuja fonte de interesses e a lógica de ação não são, geralmente, analisadas ou aclaradas. Reivindica-se depois do diagnóstico, maior autonomia — financeira, administrativa e política — para a municipalidade, em nome da adesão à democracia do *grass roots*, cujas características não são tampouco explicitadas.

Coube a Victor Nunes Leal retomar o problema, com abrangência e grande penetração analítica([47]). A fraqueza institucional do município — como, de outro ângulo, dentro do federalismo praticado no país, a do Estado-membro — não é mero fruto de arbítrios individuais ou de defeito nas formulações constitucionais tomadas *per se*. O município fraco é produto do coronelismo, contribuindo, porém, através de *feed-back*, para a persistência deste. As autoridades do centro, os políticos que precisam dos votos do interior, valem-se da intermediação do coronel, cujo reduto é o município. Este não é encarado como unidade político-administrativa-prestadora de serviços. Suas competências legais, por exemplo, no terreno financeiro, não são amplas e, na prática, são ainda mais mutiladas por ação e omissão. Só se conseguem coisas para o município quando se têm os favores da máquina central — do Estado ou da União —, mas para consegui-los é preciso que o coronel apóie o governo. O município fraco precisa do coronel e o coronel precisa do governo e, enquanto precisar, apoiará o partido governante. Por isso, não é conveniente, na lógica dos poderes que controlam o governo, ter localidades fortes e autônomas. Quanto à oposição, quando chega a ser governo, não difere dos que antes governavam e se esquece do "municipalismo" que antes decantava nas agruras da oposição.

Portanto, fraqueza municipal não é incompatível com poder local forte. Por isso que os coronéis são fortes, é preciso fazê-los dependentes do governo, tornando os municípios fracos. Mas não são os interesses dos coronéis representados no poder estadual? Mesmo quando isso seja verdade, precisa a coalizão governante garantir a submissão eleitoral dos coronéis, a fim

---

(47) Estamos referindo-nos ao texto de Victor Nunes Leal, já citado numerosas vezes neste ensaio (NUNES LEAL, 1948). Outros trabalhos importantes, elaborando aspectos parciais do problema, são os de CARVALHO, 1946, DONALD, 1959, SHERWOOD, 1967, LORDELLO, 1970.

de continuar como coalizão vencedora. O governo se torna, pois, da perspectiva dos "coronéis" individuais, uma criação hobbesiana, à qual têm de submeter-se para não perecer.

O centro político tem, além disso, interesses que não coincidem de todo com a representação dos interesses do coronelato, mas que podem, ao contrário, chocar-se com estes. Por exemplo, os interesses citadinos em conflito com os interesses rurais na redistribuição dos excedentes da produção rural, os interesses da capital e dos centros urbanos, onde se localizam a elite política e grupos que podem querer viver parasitariamente às custas do "interior". A esses interesses podem favorecer a centralização, o enfraquecimento institucional dos municípios, sob a alegação de que, dando-se a estes maior autonomia e capacidade, serão mal administrados pelos "coronéis" e sua clientela política.

3. CENTRO E PERIFERIA NA VIDA POLÍTICA E O CASO BRASILEIRO

3.1. O último ponto tratado na seção anterior (2.4.4.) nos remete a considerações importantes para a compreensão da política tradicional brasileira.

Uma das dimensões básicas do poder político, numa sociedade global, particularmente quando se assenta em território vasto, reside na sua referência espacial. Naturalmente, o conceito de "vasto" é relativo às condições técnicas do exercício do poder (a tecnologia das comunicações particularmente). Na medida em que a sociedade se torna complexa, diferenciando e especializando esferas institucionais, estratificando-se, aumentando o grau de controle sobre a natureza através do progresso tecnológico, não só a população se distribui desigualmente no território, adensando-se em alguns pontos e rarefazendo-se em outros, através de movimentos migratórios, como também varia a distribuição dos recursos e "valores" sobre o território. O poder político, antes disperso, tende a concentrar-se não só na estrutura social mas também geograficamente em pontos determinados, para onde convergem também as riquezas, as formas superiores da cultura, os quadros dirigentes da religião institucionalizada. Em outras palavras, definem-se, na sociedade, centro (ou centros) e periferia[48].

---

(48) Vide EISENSTADT, 1968, especialmente pp. 81-88.

Nas sociedades políticamente organizadas, as relações centro-periferia dão substância a grande parte da vida política. Um dos problemas políticos cruciais, a que se deve dar solução no plano das instituições, resulta justamente de se concentrar o poder num determinado ponto do território — a cidade "primaz", a capital — para exercer-se sobre todo o território. Se a concentração do poder se dá, é porque não só estão presentes condições objetivas — a própria "diferenciação estrutural" da sociedade — como também há grupos sociais empenhados na centralição, considerada importante e necessária para a promoção de seus interesses, que já não se contêm dentro de acanhados marcos locais ou regionais, senão que se encaram em escala mais ampla, abrangendo parcelas cada vez maiores do território e, às vezes, até, extravazando-o([49]).

Raramente, a promoção de interesses pelo poder central coincide com a promoção dos interesses de todos os grupos. Analogamente à suspeição que se levanta ao exercício do poder pela classe dominante quando se olha a estratificação das classes sociais, os interesses do centro e dos grupos que com ele se identificam podem, objetivamente, ser contrários aos interesses da periferia e assim a ser percebidos. Não é outra a raiz dos movimentos secessionistas de caráter regional, bem como, em sentido mais amplo, do regionalismo. Também devem encarar-se as situações empíricas em que o centro político não se superponha ao econômico, o que pode ocorrer em épocas de mudança, respondendo o centro político a interesses estagnados ou em declínio, mais que aos reclamos dos novos focos do dinamismo econômico. Que não se infira, porém, a marginalização do novo centro econômico face ao centro político pelo simples fato de não representar-se aquele diretamente neste, pois seus interesses podem, não obstante, ser preponderantes nas considerações dos que tomam as decisões no centro político.

As instituições federalistas vêm a ser tentativas de equilibrar os interesses regionais uns com os outros, como também com os do centro([50]). Mas serão todos os interesses articulados

(49) Vide, entre outros, os seguintes textos: EISENSTADT, 1963, DEUTSCH, 1966, BENDIX, 1964.

(50) Vide DEUTSCH, 1966 e DEUTSCH e outros, 1957. Também os seguintes: DAVIS, 1956; LIVINGSTON, 1952; RIKER, 1964; BIRCH, 1966; WILDAVSKY, 1967; NAVARRO DE BRITO, 1964.

pelo centro político redutíveis, em última instância, aos da região economicamente hegemônica? Mesmo no caso de superposição dos centros econômico e político, é preciso ter presente que, quanto maior a integração econômica da sociedade, maiores as repercussões dos interesses da região central para o resto da sociedade, corroborando a necessidade de identificação do poder público central com esses interesses tomados como interesses gerais e não apenas regionais. Mas a "periferia" consegue impor-se na medida em que a promoção dos "interesses gerais" precisa de seu apoio, e procura arrancar concessões para concedê-lo.

No entanto, nem sempre a atenção aos interesses da periferia redunda em benefício de toda a população que nesta reside. Ainda que de difícil conceituação, é necessário, ao encarar as relações "centro X periferia", qualquer que seja o ângulo particular das ciências sociais que se tome, e de modo análogo ao que ocorre no estudo da estratificação social, recorrer à noção de "exploração". As relações do centro com a periferia podem ser tanto de "promoção" recíproca quanto de "exploração" de um pelo outro.

Ora, a exploração pelo centro nem sempre — diríamos, antes, que raramente — se faz à revelia dos grupos dominantes nas regiões e localidades da periferia. Nem sempre, tampouco, ao gritar a periferia pelos porta-vozes de suas camadas dominantes contra a exploração do *centro,* isso estará de fato ocorrendo, se considerados os interesses das camadas mais amplas da população. É que, na estratificação interna da periferia, as camadas proprietárias e politicamente dominantes podem de fato explorar o restante da população e se utilizar do apoio das elites centrais para dominarem na localidade. Pode, porém, ocorrer que as elites centrais queiram enfraquecer a dominação local, promovendo a ascensão de outros grupos e mesmo beneficiando camadas até então espoliadas([51]).

---

(51) A problemática da "exploração" da *periferia* pelo *centro* é reconhecida nos estudos das desigualdades regionais de desenvolvimento, nos estudos sobre as hierarquias urbanas, em especial no caso de dar-se o fenômeno da "primazia", e nos estudos dos problemas de centralização política e administrativa, quando enfocados não meramente do prisma jurídico, senão também sociológico e político. Vide os seguintes textos: Friedman e Alonso, 1969; Linsky, 1969; Mehta, 1969; Berry, 1971; Browning, 1970; Riggs, 1959-60.

As colocações de Fred Riggs são, aqui, extremamente úteis e nelas nos inspiramos, ainda que muito livremente, no tratamento subseqüente do problema. Os grupos de interesse, locais ou centrais, que ele denomina "clientelas", podem caracterizar-se como *sustentadores* (*supporters*) ou *dependentes* (*dependents*). Dependentes são os que, de modo objetivo, no seu comportamento econômico, consomem mais da localidade do que aí produzem, sustentadores os que produzem mais do que consomem. A noção não precisaria reduzir-se apenas ao prisma econômico. Poderia encarar-se, também, da perspectiva social, mas as dificuldades de definir operacionalmente os conceitos seriam maiores. Do ponto de vista teórico, porém, a noção faz sentido([53]).

Nas relações entre o centro e a periferia, podem produzir-se alianças diversas, resultantes do encontro de interesses contidos no marco da localidade com os enraizados fora dela, caracterizadas as clientelas envolvidas como exploradores (dependentes) ou sustentadores. Esquematicamente, temos as seguintes alianças possíveis:

		Clientelas locais ou internas	
		SUSTENTADORES	EXPLORADORES
Clientelas externas (centrais)	SUSTENTADORES	a	b
	EXPLORADORES	c	d

Uma aliança de tipo *a* é o caso típico de promoção mútua de interesses entre "desenvolvimentistas" locais e os sediados no centro. No caso *b*, interesses promotores sediados fora da localidade ou região, talvez dominantes politicamente no centro — pelo controle das alavancas mais estratégicas do poder central —, aliam-se, por razões táticas ou contingências políticas, a lideranças locais tradicionais do tipo explorador. Consentem em limitar seus esforços "desenvolvimentistas" em alguns pontos do território, dando carta branca a clientelas regionais sempre que estas não lhes criem problemas maiores e lhes dêem, se

(52) Vide RIGGS, *op. cit.*

(53) Vide MOORE, 1967, especialmente pp. 470-483.

necessário, apoio político. O caso *c* talvez seja mais difícil de dar-se empiricamente. Podemos pensar num Estado, região ou localidade dirigidos por elite dinâmica, promotora de seu desenvolvimento, a qual, por necessidade política, entra em contato de tolerância mútua com elites nacionais de tipo explorador. Trata-se, parece, do caso mais instável dos quatro. Finalmente, uma aliança do tipo *d* é bastante comum nas sociedades subdesenvolvidas. Numa visão simplificada, temos elites parasitárias, localizadas na cidade "primaz", que vivem do excedente das zonas rurais, onde pode dar-se, em maior ou menor grau, exploração da população pela camada proprietária local. Esta, conluiada com as elites externas, tem carta branca para a dominação local, podendo, inclusive, caso precise, contar com recursos do centro. Em troca, fornece apoio político e parte variável do excedente extraído da população dominada às elites do centro. A elite local, via de regra, é o parceiro mais fraco no pacto estabelecido, perdendo substância nas transações econômicas (por exemplo, pela deterioração nos preços agrícolas em confronto com o das mercadorias vindas dos centros urbanos) e também políticas. Assim é que a situação *d* pode, institucionalmente, significar que à localidade restam ou se transferem muito poucos instrumentos efetivos de poder, justificando-se, no centro, o cerceamento à autonomia local pelas alegações de que as elites locais são incompetentes e que, mais poder e recursos tivessem, mais se desmandariam.

Problemas como o do secessionismo, o das reivindicações regionalistas ou municipalistas, o das queixas quanto ao funcionamento do federalismo etc., adquirem novo sentido, quando olhados dentro desse marco de relações entre interesses do centro e da periferia. Não se trata de mera tipologia de inter-relacionamentos entre elites centrais e periféricas. Podem formular-se hipóteses específicas sobre as relações entre as variedades dos arranjos possíveis e a produção de fenômenos tais como a centralização excessiva em alguns aspectos — nas faculdades tributárias ou na autonomia administrativa, por exemplo — acoplada com descentralização abusiva em outros, tais como o exercício da violência privada.

A estrutura de poder, num dado momento, pode resultar de constelações várias dessas alianças. As elites centrais podem compor-se, com pesos diversos, de articuladoras de interesses dependentes e sustentadores, que, por contingências políticas,

se apóiam em interesses regionais (locais) variados, caracterizáveis similarmente como dependentes ou sustentadores.

Como caracterizaríamos, no caso brasileiro, tomando a perspectiva da "periferia", o centro e seus interesses? Quando falamos da política tradicional brasileira, pensamos primeiramente na representação do senhoriato rural no centro. Na verdade, há uma simbiose, que bem parece ilustrar o pacto de "dependentes" (cela *d*). Dá-se algo de uma exploração recíproca mas desequilibrada em favor do centro, fato que nossas colocações teóricas já realçaram. A elite central não se diferencia, como classe, da periferia, mas se torna segmento que, pela sua própria posição central, adquire preeminência sobre o restante, que é disperso e não tem condições de atuar, senão através dos delegados seus no centro, como bloco coeso no dia a dia da vida política. Da mesma maneira que esse grupo vela pela conservação da estrutura rural tradicional (a intolerância manifestada pela elite dirigente diante dos movimentos de "rebeldia" camponesa, como em Canudos ou no Contestado, atestam, com vigor, os interesses e ideologia dessa elite)([54]), mantém, atrelados com firmeza ao carro oficial cada coronel isolado do interior e, em escala coletiva, cada oligarquia, pelos mecanismos que enfraquecem os municípios e os Estados, tornando-os dependentes do centro e de seus favores fiscais, financeiros, empregatícios, policiais. Posto de outra forma, os coronéis se sustentam simbioticamente com as elites centrais, que são eles próprios e seus representantes, mas criam, *qua* elites políticas, interesses de autopreservação e perpetuação no papel, os quais levam, com lógica inexorável, à necessidade de submeter e enfraquecer o coronelato enquanto base capaz de resistir à cúpula (vide nossas considerações no tópico 2.4.4. acima).

Mas o centro político, em particular tal como se constrói na República Velha, através da mecânica da Política dos Governadores, responde também aos desígnios do setor agrário dinâmico e expansivo, a cafeicultura paulista, muito bem organizada no plano estadual, de onde se projeta para a esfera federal. Como ocorre tendencialmente com o setor dinâmico numa economia nacional, os interesses do café não são vistos apenas como interesses grupais, mas sim como interesses nacionais que assim se legitimam.

---

(54) Vide referências na nota 40.

A caracterização do que seriam as elites centrais não exclui a possibilidade de conflitos no próprio centro político[55]. O que se dá, não só na República Velha, mas mesmo depois, durante períodos substanciais, são acordos tácitos, divisões de ganhos e esferas de influência. O federalismo brasileiro, traduzindo esses acordos, implicava transações pelas quais os Estados mais ricos — São Paulo, principalmente — se beneficiavam da operação de importantes mecanismos tributários, creditícios, cambiais e de intercâmbio comercial, contra os quais as elites de outros Estados e seus representantes no centro não se insurgiam porque ganhavam vitaliciedade de mando na barganha tácita que se levava a cabo. Obtinham a desmobilização das populações locais, pela própria estagnação ou decadência da região onde dominavam. Da mesma forma, da pobreza regional retiravam força nos momentos de crise econômica, quando se canalizavam, por seu intermédio, os recursos cedidos pelo governo federal para a região, à guisa de compensação.

Simon Schwartzman tem chamado a atenção, recentemente, para a contradição entre os interesses paulista e os do centro político brasileiro[56]. Este exprimiria antes os interesses dos outros Estados, capitaneados por Minas Gerais. A nosso ver, a máquina da República Velha não era tão alheia à oligarquia paulista, foi antes, em grande parte, fruto de sua atuação. O federalismo da República Velha dava a essa oligarquia mão-livre na defesa de seus interesses e, quando necessário, o aval e proteção do governo federal, mesmo que isso se fizesse, às vezes, com relutância[57]. Mas se relutância havia, não advinha

---

(55) Deve-se acrescentar que o centro político não responde apenas aos desígnios de grupos e classes "nacionais", senão que está, em setores importantes, vinculado aos intresses dos capitais estrangeiros, na República Velha atuantes na forma de grupos privados, particularmente os de origem inglesa. Em princípio, não há desacordo fundamental entre os interesses aí radicados e os das elites que controlam o aparato político. Na centralização política operada pela Política dos Governadores, respondem as elites nacionais aos imperativos de sobrevivência, entre os quais o de garantirem clima político propício aos empréstimos estrangeiros. Aos interesses estrangeiros, por seu turno, interessava o aval de um centro político confiável para efetivarem suas operações. Vide CARONE, 1970, especialmente pp. 127-141, e LOVE, 1971, pp. 128-129.

(56) Vide SCHWARTZMAN, 1970.

(57) Em outras palavras, dentro do esquema que aqui estamos adotando, propomos ver a situação de São Paulo não tanto, ou não

especialmente de ser o poder federal mais solícito às reivindicações mineiras. A política de valorização do café, crucial na República Velha, encontrou não raro lado a lado as oligarquias dos dois Estados, pressionando o mesmo poder federal que não queria dar-lhes sua aquiescência muitas vezes por considerações de interesse do próprio Estado central, pois era este quem deveria responsabilizar-se diante dos credores estrangeiros enquanto avalista ou então recorrer à política de emissões. Já nos anos vinte, por exemplo, governando Washington Luís em São Paulo, consegue ele do Presidente Epitácio Pessoa a emissão de papel-moeda e intervenção no mercado para garantir os preços do café e, depois, a tomada de empréstimo de 9 milhões de libras para a terceira valorização do produto. A relutância de Epitácio Pessoa em tomar essas medidas provocou a reação não apenas da elite paulista mas também da mineira. Na verdade, o federalismo não era solução que trouxesse apenas benefícios a São Paulo, mas sem dúvida foi solução melhor do que o teria sido para aquele Estado a secessão pura e simples. Havia outros parceiros com reivindicações a satisfazer, mas se satisfaziam com relativamente pouco — sobretudo com a repartição dos cargos e posições formais de mando entre eles — em troca da liberdade de atuação da oligarquia paulista no seu próprio Estado e da possibilidade de utilizar o poder federal quando era preciso socializar prejuízos como no episódio acima lembrado da terceira valorização do café([58]).

Particularmente notórias são as situações do Nordeste e, mais próximo ao centro, de Minas Gerais, em confronto com São Paulo. Enquanto este se desenvolvia, utilizando a mecânica federalista, as elites dessas outras regiões se contentaram com assegurar-se poder político "consumatório" (Minas Gerais) ou controle oligárquico regional e intermediação nas políticas redistributivistas federais (Nordeste)([59]).

---

exclusivamente, como a de uma região periférica, controlada por grupos "sustentadores", que são obrigados a se aliarem, por contingências políticas, a elites centrais "dependentes", pactuadas com os Estados atrasados ou, mesmo, representantes deles, mas sim, ou também, como parte desse centro e responsável por parcela substancial de sua atuação.

(58) Vide CARONE, 1970, pp. 27-51 para a discussão da política cafeeira durante a Primeira República.

(59) A situação é das que tipicamente tendem a exprimir-se no discurso ideológico, havendo a contrapartida paulista às queixas dos outros Estados de que seriam explorados pelos mecanismos federativos.

Assim, nos Estados, os interesses de organização e agregação política em nível regional levam à submissão gradativa dos coronéis à sua própria criação, as oligarquias, traduzindo-se isso, no plano das instituições, na atrofia política, financeira e administrativa dos municípios e no governismo acentuado. No plano da federação, os interesses do Estado dinâmico, pelo controle da máquina central, levam a pactos com as oligarquias dos Estados mais atrasados, pelos quais a utilização dos mecanismos geradores de desigualdades não suscita protestos, desde que as bases de dominação oligárquia não sejam ameaçadas, senão mesmo fortalecidas.

3.3. Poder-se-ia falar de interesses do centro que não fossem, direta ou indiretamente, os dos grupos hegemônicos que o controlavam e dele se valiam? A tônica de nossa análise foi no sentido de resposta negativa, não no sentido trivial de que o Estado meramente exprimisse os interesses mais fortes da sociedade privada, mas mostrando que o "centro" nacional surge como empreendimento de grupos que atuam em escala crescentemente nacional e com interesses que assumem, em certo momento, o caráter de nacionais, coletivos, expressivos do bem comum, como quer que prefiramos colocá-lo. Nessa perspectiva, pois, interesses privados tornam-se públicos, alçando-se em metas estatais. Entretanto, se os interesses promovidos pelo centro político podem ser substancialmente os da região hegemônica — contrabalançando-os ou não pelas concessões aos interesses das regiões secundárias na constelação de forças políticas — o poder público sempre precisa engajar-se, ainda que de forma residual, na obtenção de bens de caráter coletivo cuja referência última venha a ser a própria sociedade global, como realidade

---

Sabe-se que as regiões dinâmicas e as cidades são geralmente vistas, pelas regiões estagnadas pelas áreas rurais, como parasitárias, exploradores de seus recursos etc. As regiões dinâmicas retribuem também na mesma moeda. No Brasil, as alegações paulistas da "locomotiva puxando 20 vagões vazios" ilustram bem este ponto. O discurso ideológico, naturalmente, não se constrói no vácuo, sendo correto por processos efetivos de exploração, mas de mão dupla, ainda que, na soma algébrica, e considerando-se o desenvolvimento econômico resultante, o fluxo pareça beneficiar mais as regiões dinâmicas. A mediação do centro político não é desprezível na obtenção desse resultado. Sobre a situação do Nordeste, dentro da política federalista, uma das melhores análises, ainda que não centrada nesse problema, é a de HIRSCHMAN, 1965. Ver, também, o excelente trabalho de Navarro de Brito (NAVARRO DE BRITO, 1964).

social e historicamente concreta e não mero objeto de definição nominal. No seu ponto mínimo, teríamos as medidas tendentes a promover lei e ordem e, mais amplamente, a convivência dos grupos, classes e regiões no território. Em grau maior, a consecução de projetos de engrandecimento estatal e nacional, propostos por indivíduos e grupos identificados com as próprias instituições do poder público central. Naturalmente, em sociedades caracterizadas por desigualdades sociais e espaciais, será sempre possível mostrar que os bens coletivos beneficiam, em última instância, a um grupo, classe ou região, mais que a outros, apesar de que, como bens coletivos, tendam a exibir a característica de "não-exclusividade de consumo" por uma ou outra categoria social particular. Promovendo os bens coletivos, o Estado não é meramente uma organização de classe entre outras, ou uma corporação (de classe) em rivalidade com outras. Não é tampouco uma entidade abstrata que atua, mas é o fulcro de atuação de grupos que com ele se identificam, mais do que com outros grupos da sociedade civil. Tomando-se a República Velha para exame, verificamos que, além de expressão dos interesses dos grupos e regiões hegemônicos, pareciam formar-se interesses estatais mais autônomos, até mesmo conflitantes com os interesses privados, como no caso da política de câmbio, em que os interesses cafeeiros bem como os industriais, propugnavam pelo câmbio baixo, enquanto ao Estado interessava tê-lo alto, pela contínua necessidade de o governo saldar suas dívidas públicas externas e prover as remessas de saldo dos capitais empregados no país.

Muitas vezes, o ponto de vista do Estado era defendido por líderes que chegavam à Presidência justamente como defensores dos interesses regionais dominantes mas que, uma vez investidos, assumiam algumas das perspectivas do próprio Estado Federal. As políticas financeiras de Campos Sales estavam longe de aceitação unânime de parte da elite paulista. As políticas de "valorização" do café não encontraram em Rodrigues Alves, representante da elite paulista, o apoio esperado. Na Corporação militar, mais do que na burocracia civil, podiam discernir-se os germes de projetos de referência estatal, coletiva, no ideário de movimento como o tenentismo. Depois de 1930 a perspectiva do Estado torna-se mais facilmente discernível, havendo porém altos e baixos no grau em que, na resultante, tenham prevalecido os interesses privados das classes e regiões ou os projetos públicos do Estado.

4. CENTRO-PERIFERIA APÓS 1964

Na descrição do *modus operandi* da política tradicional brasileira, tivemos quase sempre em mente o período áureo de sua vigência, em escala do sistema político global, que foi a República Velha. Indicamos, entretanto, como muitas componentes persistiram no tempo, algumas delas durando até hoje, não só no âmbito local, mas também no nacional.

Até certo ponto, nas ligações do centro com a periferia, permanecem arranjos análogos aos acima descritos. Sobrevivem muitos dos mecanismos conservadores ou promotores das desigualdades regionais, entre as regiões centrais e as periféricas, e remanescem, em localidades e regiões, elites, com suas clintelas, que se beneficiam da estagnação local.

Contudo, no dinamismo global e nos mecanismos básicos do sistema político, os velhos arranjos são hoje componentes relativamente secundárias. Na verdade, com a nova centralização operada na política brasileira após 1964, com o enfraquecimento do poder legislativo diante do executivo, com a supressão das eleições, exceto para os cargos de nível municipal ou para o poder legislativo, o coronelismo e as mediações políticas tradicionais viram secar muito da seiva que os nutria. Elites como a mineira, de Estados com grande eleitorado, fator de que retiravam seu poderio no centro, caíram no ostracismo.

Transformações políticas efetuadas na seqüência do movimento político-militar de 1964 vieram interromper manifestações no plano macroinstitucional — como, por exemplo, as alianças populistas — em parte considerável atribuíveis a mudanças como a urbanização, o crescimento demográfico, a integração física do país, a expansão do mercado interno, a industrialização, que se faziam sentir, também, nos centros urbanos de menor porte do interior, atingindo o cerne do coronelismo e do poder local. Mudanças como essas, abundantemente referidas na literatura, continuam a dar-se, em ritmo mais ou menos acelerado, variando de acordo com a região do país, mas presentes mesmo em pontos remotos do território(60). Não cremos, porém, que, sozinhas,

(60) As mudanças políticas no interior do país, na seqüência de transformações estruturais, estão resenhadas por nós no texto mencionado à nota 1, pp. 18 a 23. Falamos de perda de exclusividade, pelos coronéis, na intermediação e da desnecessidade da própria intermediação. No primeiro caso, temos, por exemplo, a perda de importância

conseguissem acabar com o coronelismo, se não as reforçassem mudanças de caráter institucional.

Da perspectiva institucional, as forças operantes de mudança têm, às vezes, sentidos opostos. Por um lado, obstáculos de toda ordem foram colocados ao aparecimento, nas localidades mais dinâmicas do interior, de partidos ou lideranças novos, que explorem o estilo e a temática populistas. Pelas necessidades de legitimação do regime, mostrando-o apoiado em sólidas maiorias eleitorais, a instituição da sublegenda torna o atual partido governista quase imbatível. Por mais persistentes que sejam as rivalidades, as famílias e os grupos da política municipal têm incentivos a se unir e abrigar no partido oficial, que lhes pode assegurar bom relacionamento com o executivo do Estado, sem obrigá-los a deixar os velhos alinhamentos políticos, disfarçados nas sublegendas. Assim, mesmo quando crescente, o eleitorado que até 1965 votaria em partido como o PTB só raramente consegue bater as forças da antiga UDN ou do antigo

---

do papel "eleitoral" do coronel, evidenciada em estudos como os de SILVA, 1960, NOGUEIRA, 1962 e BLONDEL, 1957, entre outros, provocada por fatores como a concentração da população nas cidades, pela melhoria dos meios de transporte, pelo acesso direto aos eleitores, por parte dos candidatos. Os estudos apontam, também, para o aparecimento de líderes cujo poder não se baseia, sobretudo, na propriedade territorial, fazendo os fazendeiros perderem a exclusividade na canalização, para a localidade, dos benefícios estaduais e federais. Há, também, injunções de "escala" (sobre a noção de escala, nas relações sociais, vide WILSON e WILSON, 1945) relativamente ao número de eleitores que um chefe político pode controlar num sistema de "clientela", dado o intercâmbio de favores que é característico do sistema. Isso incentiva e permite o aparecimento de competidores. Orlando de Carvalho e Nelson Sampaio apresentam evidências das relações entre o tamanho do eleitorado e o uni, bi, ou multipartidarismo na localidade, mostrando que, acima de 9 000 eleitores na cidade, é quase certo haver múltiplos partidos e, provavelmente, líderes em competição. (Vide CARVALHO, 1958 e SAMPAIO, 1960, também SOARES e NORONHA, 1960). Não se presumam, porém, mudanças unilineares, sem retrocessos. Indústrias em localidades pequenas, com poucas outras alternativas de empregos, podem manter os operários em situação não muito dissimilar da existente nos domínios rurais (Vide BRANDÃO LOPES, 1967). Elites políticas tradicionais podem adaptar-se a situações novas, de crescimento das cidades onde exerçam seu domínio, em especial se dispõem de influência na nomeação para a burocracia pública local. Importante análise de caso desse tipo é a de Murilo Carvalho (Vide CARVALHO, 1966). Quanto à desnecessidade da intermediação, acentuamos, particularmente, as mudanças na legislação tributária e no regime político, comentadas mais adiante neste texto.

PSD, cujas rivalidades políticas locais persistem, porquanto os votos das sublegendas, que escondem os velhos partidos, são somados no mesmo total, o do partido governista. Tal artifício, criador de consenso para efeitos externos à localidade — a vitória esmagadora do partido governista no Estado e no país —, deixa vivos o dissenso e as solidariedades polarizadas dentro do próprio município. No coronelismo clássico, dava-se a palma do oficialismo à facção capaz de arregimentar a maioria local. Com qualquer facção, no governo local, estariam servidos os interesses das classas proprietárias e de suas clientelas. Com o aparecimento dos partidos novos e das alianças populistas nas grandes cidades e sua gradual penetração no interior, a dominação inconteste de partidos conservadores como a UDN, o PSD, o PR, no período posterior a 1945, passou a ser ameaçada, sendo isso percebido tanto no plano nacional — propondo muitos líderes a criação de um verdadeiro partido conservador unindo as forças partidárias até então dispersas — quanto local([61]). Depois de 1965, a instituição da Arena e a aceitação das sublegendas obtiveram a hegemonia estadual e federal do partido, porém mantendo, sem maiores riscos, o conflito de facções na localidade.

Por outro lado, certas mudanças institucionais — entre as quais sobrelevam as de caráter tributário — podem estar levando a modificações graduais no estilo de política local([62]). Como foi apontado acima, muitos dos diagnósticos da vida política tradicional dão ênfase ao círculo vicioso da pobreza municipal, na qual o coronelismo encontraria terra fértil para florescer e para cuja continuação sua própria atividade contribuiria. Nas palavras mesmas de um de seus artífices, o ex-ministro Roberto de Oliveira Campos, a nova legislação tributária, implantada pela Emenda 18 à Constituição de 1946, e legislação subseqüente, visou, entre outras coisas, à criação de facilidades para a eclosão, ao nível das localidades, de vocações políticas exe-

(61) O crescimento do PTB não escapou a José Abílio, famoso coronel pessedista do Estado de Pernambuco. Escrevendo a Agamenon Magalhães, líder do partido, chamava-lhe a atenção: "Já é tempo de o senhor se preparar para enfrentar o Partido Trabalhista, que nos irá dar um grande trabalho. A UDN é um partido perdido, pois o PTB está levando tudo o que ela tem". Vide Cavalcanti de Albuquerque e Vilaça, 1965, p. 84.

(62) Vide Cintra, 1971, para uma discussão de hipóteses relativas ao impacto tributário no poder local.

cutivas. Almejou-se, no longo prazo, à renovação, por baixo da "classe política". Na sistemática tributária anterior, as municipalidades eram deixadas à mingua de recursos, pois foram pobremente implementadas disposições relativas à partilha com os municípios de recursos recolhidos pelo Estado e pela União, ou a implementação se deu com atraso e depois da desvalorização do dinheiro pela inflação. Um dos recursos importantes para as municipalidades, por exemplo, advinha da cota-parte do Imposto de Renda, assinável, pela União, a cada um dos municípios brasileiros. Entretanto, dentro da luta dos Estados, no sistema federativo, pela captação de recursos, usava-se da criação de municípios como meio de capturar mais dinheiro para dentro das fronteiras estaduais, com isso fazendo-se minguar a cota que cada municipalidade devia receber.

Na nova sistemática, duas importantes transferências se canalizam, de modo muito mais confiável, aos municípios: a parcela do ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias) e parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, reunidas no Fundo de Participação dos Municípios. O primeiro beneficia os municípios cuja economia, pelo dinamismo, apresenta maior número de operações tributáveis. Já o Fundo, pelo critério de assinação proporcional ao número de habitantes, é relativamente mais benéfico para os municípios mais pobres, desde que populosos. Em ambos os casos, a grande diferença é a canalização bastante automática dos recursos para o município, em contraste com a anterior situação, em que mesmo o recebimento dos recursos constitucionalmente previstos para o município exigia demonstrações de lealdade e vassalagem política e exercício das habilidades coronelísticas.

Como mesmo em municípios maiores e mais urbanizados há tendência de evitar fazer dos Impostos Predial e Territorial Urbano, pela sua impopularidade, fontes principais de recursos, pode-se avaliar o impacto que as duas transferências têm nos orçamentos municipais. Mesmo as prefeituras mais pobres contam sempre com quantias certas.

A pergunta que naturalmente ocorre é a de que se tais mudanças têm facultado o aparecimento de novos "executivos", precursores de uma nova elite política nascendo nos *grass roots* municipais. Em certos municípios, parece que sim, mas em muitos outros, num primeiro momento, os novos recursos suscitaram casos de corrupção e abuso. Uma coisa é certa: a queixa

de falta de recursos perdeu um pouco da substância, para justificar inação. Pode o município subsistir sem os favores estaduais, quebrando, assim, um dos pilares de sustentação do coronelismo? Para os municípios menores, os favores políticos ainda contam muito, mesmo quando a intermediação se tenha transferido para outros grupos, passando, por exemplo, dos deputados para técnicos e burocratas ligados à administração estadual ou federal. Para os municípios maiores, a resposta só pode ser afirmativa para nível elementar de necessidades locais. Os grandes programas ainda dependem das inversões estaduais e, principalmente, federais, que talvez possam fazer-se relativamente livres de pressões políticas, guiadas por critérios tecnocráticos ou considerações de interesse e segurança nacional, tal como os visualizam grupos como o militar ou a burocracia dos níveis mais altos. Não é de todo certo, porém, que deixem de atuar mediadores, ainda que de tipo novo, como lembrado no caso dos municípios menores, e ainda que não dispondo de monopólio nem exclusividade no exercício de seu papel.

As novas realidades tributárias parecem ter implicado, portanto, maior autonomia municipal no tocante aos serviços locais rotineiros, tornando, por aí, menos dependentes as elites locais. Mas às esferas mais altas de governo, particularmente à federal, se reservam importantes instrumentos de avassalagem das localidades, na medida em que estas cresçam e suas necessidades se multipliquem. Isso, combinado com os mecanismos políticos e legais garantidores de amplas maiorias políticas, pode manter, na vida local, a tônica de governismo, apontada por tantos estudiosos dos problemas municipais. E, se deixa que se renovem muitas das elites, apenas dá nova vestimenta, por outro lado, aos mecanismos de submissão da vida política local ao centro político.

Analogamente no que diz respeito à escala maior de operação do federalismo. As mudanças, quando não o desenvolvimento, das economias dos Estados suscitam necessidades maiores de auxílio federal, que a União sabe, certamente, aproveitar, junto com outros instrumentos políticos e administrativos peculiares ao novo regime político, para mantê-los bem atrelados à carruagem oficialista.

Recapitulemos, portanto, as transformações recentes nas relações centro-periferia. As mudanças ao nível das instituições políticas centrais após 1964 arrebataram dos chefes municipais

e elites estaduais o trunfo político residual de que dispunham para barganhar com o centro, ou seja, os votos para a formação de maiorias no legislativo e, ainda que em menor medida, nas eleições presidenciais (ou para os executivos estaduais, se restringimos o âmbito de análise aos Estados)([63]). O legislativo e os partidos políticos tornaram-se adjetivos à máquina governamental, cabendo-lhes sobretudo função legitimadora. Correlativamente, esvaziaram-se as funções dos coronéis e das elites estaduais. É de supor que enquanto permanecessem importantes as eleições, como método de seleção dos governantes, e restasse força decisória ao legislativo, se prolongasse a vida da política tradicional, ainda que metamorfoseada para fazer face às transformações de tipo demográfico, econômico e social em curso nos últimos 30 anos. O que se deve realçar é que, até 1964, ainda que em declínio, a política do coronelismo contava na balança de poder. Hoje, isso se dá apenas residualmente.

Por outra parte, o novo regime tencionou incentivar a renovação no próprio âmago da política tradicional, como subproduto da nova discriminação de rendas na federação, mas essa renovação é naturalmente demorada, enfrenta forças de sinal contrário — como o mecanismo das sublegendas — e, com o desprestígio atual da carreira política convencional, poderá limitar-se ao nível local. Além disso, a necessidade para os municípios de recursos estaduais e federais e, para os Estados, dos recursos federais, continua grande e crescente, ainda que redefinida. A periferia continua, pois, dependente do centro e, paradoxalmente, até certo ponto mais fraca do que antes na barganha política, pois não tem o que oferecer em troca.

Resta saber se, na presente hegemonia do centro sobre a periferia, relativa e tendencialmente liberta dos coronéis e das "oligarquias", redundarão benefícios palpáveis para esta. Um analista conceituado dos problemas do federalismo brasileiro parece cético quanto a essa possibilidade, ao apontar, por exemplo, em recente estudo, que o "novo sistema tributário (...) consolidou a hegemonia financeira da União e favorece

(63) Como já é sabido, as características do sistema eleitoral brasileiro faziam o voto para a presidência — cuja "circunscrição" era todo o país — relativamente mais sensível às áreas urbanas. Na votação para deputados, com circunscrição estadual, o coeficiente eleitoral dava maior peso aos Estados mais pobres e mais rurais.

os Estados industrializados"[64]. Isto, à luz de nossa análise neste ensaio, não representa senão a continuação de velha tendência, sustentada agora por mecanismos e arranjos políticos de tipo novo.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Júlio. "Análise sociológica das eleições de 1962 em Minas Gerais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* Belo Horizonte, Vol. 3, n.º 3, 1963.

BENDIX, Reinhard. *Nation-building and citizenship.* Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1964.

BERRY, Brian J. L. "City Size and Economic Development: Conceptual Synthesis and Policy Problems, with Special Reference to South and Southeast Asia", in JAKOBSON e PRAKASH, 1971.

BIRCH, Anthony, H. "Approaches to the Study of Federalism", in *Political Studies,* vol. 14, n.º 1, 1966 (reproduzido em WILDAVSKY, 1967).

BLONDEL, Jean. *As condições da vida política no Estado da Paraíba.* Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1957.

BRANDÃO LOPES, J. R. "Some basic developments in Brazilian politics and society". In: BAKLANOFF, Erik N. *New perspectives of Brazil.* Nashville, Vanderbilt University Press, 1966.

BRANDÃO LOPES, J. R. *A crise do Brasil arcaico.* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1967.

BREESE, Gerald, *The City in Newly Developing Countries.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969.

BROWNING, Harley L. "Primacy Variation in Latin America during the XXth Century", mimeo., 1970.

CARONE, Edgar. *A Primeira República.* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969.

CARONE, Edgard. *A República Velha: (Instituições e Classes Sociais).* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1970.

CARONE, Edgar. *A República Velha (Evolução Política).* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.

CARONE, Edgar. "Oligarquias: definição e bibliografia". In *Revista de Administração de Empresas,* vol. 12, n.º 1, jan.-mar. 1972.

(64) NAVARRO DE BRITO, 1970, p. 59. Para a discussão do federalismo brasileiro, este e o anterior texto de Navarro de Brito (vide nota 50) são indispensáveis.

CARVALHO, Murilo. "Estudos de poder local no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Politicos,* Belo Horizonte, n.º 25, 1968.

CARVALHO, Orlando. *Ensaios de sociologia eleitoral.* Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958.

CAVA, Ralph Della. Miracle at Joaseiro. Nova Iorque: Columbia University Press, 1970.

CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto e Marcos VINICIUS VILAÇA. *Coronel, Coronéis.* Rio, Tempo Brasileiro, 1965.

CINTRA, Antônio Octavio. "A integração do progresso político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", in *Revista de Administração Pública,* Rio: FGV, vol. 5, n.º 2, jul.-dez. 1971.

COSTA, Pinto, L. A. *Lutas de família no Brasil.* São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1949.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões.* Rio, Edições de Ouro, 1969.

DAVIS, Rufus. "The Federal Principle Reconsidered", in *Australian Journal of Politics and History,* I, maio 1956 (reproduzido em WILDAVSKY, 1967.)

DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.

DEUTSCH, Karl. *Nationalism and Social Communication.* Cambridge, Mass., The MIT Press, 1966.

DONALD, Carr L. "The politics of local government finance in Brazil". *Inter-American Economic Affairs,* vol. 13, n.º 1, 1959.

DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Politica Nacional.* São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1966.

DUNCAN-POWELL, John. "Peasant Society and Clientelist Politics", *American Political Sciente Review,* vol. 64, n.º 2, jun. 1970.

EISENSTADT, S. N. *The Political Systems of Empires.* Nova Iorque, The Free Press, 1963.

EISENSTADT, S. N. "Estado, Sociedade, Formação de Centros: Alguns Problemas Relacionados com o Desenvolvimento da Sociologia Política", in *DADOS,* n.º 4, 1968.

FACÓ, Ruy. *Cangaceiros e Fenáticos,* Rio, Civ. Brasileira, 1963.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder.* Porto Alegre, Editora Globo, 1958.

FLEISCHER, David V. *O Recrutamento Politico em Minas 1890/1918.* Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1971.

FRIEDMANN, John, e William ALONSO. *Regional Development and Planning.* Cambridge, Mass., The MIT Press, 1969.

GOMES KLEIN e Olavo BRASIL LIMA JR. "Atores Políticos do Império". In *DADOS,* n.º 7, 1970.

GRAHAM, Douglas H. e Sérgio BUARQUE DE HOLLANDA Filho. *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record 1872/1970.* São Paulo, IPE, USP, 1971 (mimeografado).

GUNDER FRANK, André. *Latin American: Underdevelopment or Revolution.* Nova Iorque, Monthly Review Press, 1969.

HINTZE, Otto. *História de Las Formas Politicas*. Madrid, Revista de Occidente, 1968.

HIRSCHMAN, Albert O. *Politica Econômica na América Latina*. Rio, Editora Fundo de Cultura, 1965.

HOBSBAWN, Eric. *Primitive Rebels*. Nova Iorque, W. W. Norton & Co., Inc., 1965.

HUTCHINSON, Bertram. "The patron-dependant relationship in Brazil: a preliminary examination". *Sociologia Ruralis*, vol. 6, n.º 1, 1966.

JAGUARIBE, Hélio. *Economic & political development*. Cambridge, Harvard University Press, 1968.

JAKOBSON, Leo e Ved PRAKASH. *Urbanization and National Development*. Beverly Hills, Sage Publications, 1971.

LAMARE, Judith. "Political mobilization: a study of Minas Gerais, Brazil". U.C.L.A., 1968, Ms.

LAMOUNIER, Bolivar. "Violence and economic development: toward a theory of political change in Brazilian communities". U.C.L.A., 1965. Ms.

LAMOUNIER, Bolivar. "Local politics and structural tension in Brazil". U.C.L.A., 1968. Ms.

LA PALOMBARA, J. e WEINER, Myron. *Political parties and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1966.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio, Livraria Forense, 1948.

LIMA, Hermes. *Notas à Vida Brasileira*. São Paulo, 1945.

LINS, Wilson. *O médio São Francisco*. Salvador, Livraria Progresso Editora, 1952.

LINSKY, Arnold S. "Some Generalizations Concerning Primate Cities". In BREESE, 1969.

LIVINGSTON, William S. "A note on the Nature of Federalism", in *Political Science Quarterly*, vol. 67, n.º 1, março 1952.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. *O Municipio na Organização Nacional*. Rio, IBAM, 1971.

LOVE, Joseph L. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1971.

MEHTA, Surinder K. "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities: a Case for Revaluation", in BREESE, 1969.

MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um Estadista da República*. Rio, J. Olympio, 1955 (3 vols.).

MERCADANTE, Paulo. *A Consciência Conservadora no Brasil*. Rio, Ed. Saga, 1965.

MORAZÉ, Charles. *Les trois ages du Brésil*. Paris, Librarie Armand Colin, 1954.

MONTENEGRO, Abelardo F. *História dos Partidos Politicos Cearenses*. Fortaleza, Ceará, 1965.

MOORE, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, Beacon Press. 1967.

NAVARRO DE BRITO, Luiz. "O Federalismo na Constituição de 1967", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 28, jan. 1970.

NAVARRO DE BRITO, Luis. "Um Estudo sobre a Federação Brasileira". *Revista de Direito Público e Ciência Política*, vol. 7, n.º 3, setembro/dezembro 1964.

OLIVEIRA VIANA, F. J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio, J. Olympio, 1955 (2 volumes).

PALMEIRA, Moacyr. "Nordeste: Mudanças Políticas no Século XX". *Cadernos Brasileiros*, ano VIII, n.º 5, set.-out. 1966.

PASSOS GUIMARÃES, Alberto. *Quatro Séculos de Latifúndio*. São Paulo, Editora Fulgor, 1964.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. "O mandonismo local na vida política brasileira". *Anhembi*, v. 24-6, 1956-57.

PIZZORNO, Alessandro. *Rapporto sulla situazione politica e sociale*. Milano, mimeogr., 1967.

PRADO JR., Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1967.

REBELO HORTA, Cid. "Famílias Governamentais em Minas Gerais". In *Segundo Seminário de Estudos Mineiros*. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1956.

RIGGS, Fred. "Circular causation in development", *Economic development and cultural change*, v. 8, 1959-60.

RIKER, William. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown and Co., 1964.

ROKKAN, Stein. "Electoral mobilization, party competition and national integration". in: LA PALOMBARA & WEINER, eds., 1966.

SAMPAIO, Nelson. *O diálogo democrático na Bahia*. Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1960.

SCHWARTZMAN, Simon. "Representação e Cooptação Política no Brasil". *DADOS*, n.º 7, pp. 9-41, 1970.

SCOTT, James C. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", in *American Political Science Review*, vol. 66, n.º 1, março 1972.

SHERWOOD, Frank P. *Institutionalizing the grass roots in Brazil*. São Francisco, Chandler Publishing Co., 1967.

SILVERMAN, Sydel F. "Patronage and community — nation relationship in Central Italy". *Ethnology*, vol. 4, 1965.

SINGER, Paul. "Urbanização e Desenvolvimento: o Caso de São Paulo". Mimeogr., 1971.

SOARES, Gláucio e A. NORONHA, "Urbanização e dispersão eleitoral", *Revista de Direito Público e Ciência Política*, III, 2, 1960.

SOUZA, Amaury. "The 'cangaço' and the politics of violence in Northeast Brazil". MIT, 1968. Ms.

STEIN, Stanley. *Vassouras, a Brazilian coffee county, 1850-1900*. Cambridge, Harvard University Press, 1957.

VINHAS DE QUEIROZ, Maurício. *Messianismo e Conflito Social: a Guerra Sertaneja do Contestado, 1912-1916*, Rio, Civilização Brasileira, 1916.

WILDAVSKY, Aaron. *American Federalism in Perspective*. Boston, Little, Brown & Co., 1967.

WILSON, Monica e Godfrey. *The analysis of social change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1945.

WOLF, Eric R. "Aspects of group relations in a complex society: Mexico". *American Anthropologist*, vol. 58, n.º 6, 1956.

ESTUDOS DE PODER LOCAL

AZEVEDO, Luiz Octavio Viotti. "Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, pp. 129-30, julho 1959.

CARVALHO, José Murilo. "Barbacena: a família, a política e uma hipótese". R.B.E.P., pp. 153-93, janeiro 1966.

CRUZ, Levi. "Funções do comportamento político numa comunidade do São Francisco". *R.B.E.P.*, pp. 129-30, janeiro 1959.

GUIMARÃES, Carlos Eloy de Carvalho. "A Vida Política e Administrativa de Dores do Indaiá". *R.B.E.P.*, pp. 170-79, dezembro 1956.

HARRIS, Marvin. *Town and country in Brazil*. Nova Iorque, Columbia University Press, 1956.

NOGUEIRA, Oracy. *Família e comunidade*. Rio, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1962.

SANTOS, Edilson Portela. "Evolução da vida política no município de Picos, Piauí". *R.B.E.P.*, pp. 160-83, 1961.

SILVA, Luís. "Cachoeira do Campo. Vila das Rivalidades". *R.B.E.P.*, pp. 132-47, 1957.

SILVA, Luís. "Implicações políticas do desenvolvimento industrial em Barroso". *R.B.E.P.*, pp. 234-51, 1960.

UM ENFOQUE TEÓRICO DO REGIONALISMO POLÍTICO [1]*

SIMON SCHWARTZMAN **

(*) Tradução do inglês por Haydn COUTINHO PIMENTA, revisada pelo autor.

(**) Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

(1) Este trabalho é parte de um estudo mais amplo, *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brasil* (Ph. D. Dissertation, 1973, Univ. of California, Berkeley, manuscrito). Estudos prévios publicados incluem "Representação e Cooptação Política no Brasil" (*Dados,* 7, 1971; *Desarollo Económico,* 41, 1971), "Veinte Años de Democracia Representativa no Brasil" (*Revista Latinoamericana de Ciencia Política,* 1971) e "Desenvolvimento e Abertura Política" (*Dados,* 6, 1970). Agradeço a Antônio Octavio Cintra, Gláucio A. D. Soares, Gustavo Bayer e Peter McDonough por sugestões, críticas e comentários à primeira versão deste texto.

A importância do estudo de sistemas políticos regionais é algo com que todos concordam, e que por isto não necessita, apatentemente, de justificativa. De fato, é bastante óbvio que, se quisermos melhorar nosso conhecimento de um sistema político determinado, deveremos passar do exame de sua estrutura e processos mais gerais para o estudo de seus subsistemas e diferenças regionais; e quanto maior for a população e a área geográfica coberta pelo sistema político, mais importante este detalhamento será. Em outros termos, isto não é nada mais do que afirmar que, quanto mais detalhado o estudo de um determinado fenômeno, melhor. A idéia aqui apresentada, no entanto, vai mais além: é a de que a análise de subsistemas regionais, quando feita de forma apropriada, implica uma mudança profunda de perspectiva teórica, de tal maneira que o conhecimento assim adquirido não é somente "melhor", mas qualitativamente mais adequado. O que se obtém não é somente mais conhecimento, mas um conhecimento mais apropriado e novo.

Esta noção de um novo enfoque teórico que deriva da análise de diferenciações regionais já foi sugerido antes([2]), e tem como ponto principal a compreensão do papel do Estado de São Paulo no sistema político nacional brasileiro. A compreensão deste papel se torna muitas vezes difícil pelo fato de que não se pode considerar este Estado nem como um "caso

---

(2) Veja-se, com relação ao papel de São Paulo nos sistemas político e econômico do Brasil, especialmente antes de 1945, WARREN DEAN, *A Industrialização de São Paulo, 1880-1945* (Difel, 1971) e o meu exame em "Representação e Cooptação".

desviado" no cenário nacional, nem como representativo de um estágio "mais avançado" de desenvolvimento regional dentro do país. Dois fatos são suficientes para evidenciar tal proposição. O primeiro é a relativa fraqueza dos partidos políticos de âmbito nacional — PSD, PTB, UDN — durante o período compreendido entre 1945 e 1964, e que implica uma relativa marginalização do centro econômico do país com respeito ao sistema partidário nacional. O segundo é o relativo equilíbrio entre os processos de urbanização e industrialização experimentado por este Estado este século. Isto de maneira acentuada, dos processos de urbanização sem industrialização das outras áreas metropolitanas do país. Considerar São Paulo como um simples caso desviante seria deixar sem explicação adequada o papel histórico da área mais importante do país, no que respeita à sua economia e população, o que, obviamente, seria inadmissível. Por outra parte, não há razões para imaginarmos que as atuais áreas metropolitanas do país tais como Rio, Belo Horizonte, Recife e outras, venham, eventualmente, a repetir o padrão paulista de intensa industrialização liderando um processo de concentração urbana.

São Paulo não é, além disto, o único caso "desviante". O Estado do Rio Grande do Sul, que limita com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, desempenhou, historicamente, um papel político no sistema nacional bastante desproporcional ao seu tamanho e importância econômica([3]). O Rio Grande do Sul não é uma região onde impera a política tradicional, baseada nos compromissos e fidelidades locais em uma economia estagnada, que muitos consideram ser o cerne da política tradicional brasileira. Nunca foi um pólo econômico dominante, e não está no centro administrativo do país. Pelo contrário, situa-se na fronteira, a milhares de quilômetros de distância da Capital do país. Esta marginalização geográfica, porém, parece ter colocado o Estado bem no centro da política nacional desde pelo menos fins do século XIX. O papel especial do Rio de Janeiro, como sede do governo nacional, é, provavelmente, mais fácil de se entender. O mesmo se aplica ao Estado de Minas

(3) Veja-se, com relação ao papel do Rio Grande do Sul na política regional brasileira, JOSEPH L. LOVE, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930* (Stanford: Stanford University Press, 1971). Veja-se também F. H. CARDOSO, *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional* (São Paulo, Difel, 1962).

Gerais, o qual está mais perto do que se pode imaginar seja a política "tradicional" em termos históricos.

Resumindo, temos, pelo menos, quatro importantes agentes regionais do sistema político, que se comportam de maneira bastante diferente, e às vezes inesperada, em relação ao sistema nacional: o centro econômico (São Paulo), o centro urbano e administrativo (Rio de Janeiro), o interior tradicional (Minas Gerais) e o Estado da fronteira (Rio Grande do Sul). Como estas regiões interatuam, e em que medida isto se dá a chave para o entendimento do sistema político nacional(4)?

1. ESTADO E SOCIEDADE

Stein Rokkan nos proporciona um marco altamente sofisticado e complexo para o estudo da formação do Estado nacional e do desenvolvimento das divisões políticas e partidárias da Europa Ocidental(5). Seria, provavelmente, insensata a tentativa de se aplicar toda essa estrutura analítica ao estudo do sistema político brasileiro. Mas será essencial tê-la em mente, na medida que tentemos explicar as variáveis que caracterizam o processo de diferenciação regional e integração nacional do Brasil de uma maneira mais indutiva e, por assim dizer, "natural".

O ponto de partida é a diferenciação clássica entre o Estado e a sociedade. É bem aceito, atualmente, o fato de que há diferenças substanciais na conotação da palavra "Estado" entre a tradição anglo-saxônica e outras. Tais diferenças dizem respeito a reais diferenças históricas e têm levado à relativa "desestatização" da teoria político anglo-saxônica. J. P. Nettl

---

(4) É importante observar-se que estou deixando fora deste quadro a Bahia e Pernambuco, Estados esses que foram centros nacionais políticos e econômicos e que sofreram um acentuado processo de decadência. Parto do pressuposto de que tenha caído no padrão tradicional tipificado por Minas Gerais, mas esse pressuposto é, certamente, uma simplificação que deve ser considerada de maneira cuidadosa.

(5) STEIN ROKKAN, *Dimensions of State Formation and Nation Building; A Possible Paradigm* (1971, mimeografado); e "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction" (com S. M. LIPSET) em S. ROKKAN e S. M. LIPSET, *Party Systems and Voter Alignments* (Nova Iorque, Free Press, 1967).

sugere a importância de se considerar o "grau variável de estatização" como uma variável central nos estudos de política comparada[6]; e Reinhardt Bendix, em trabalho anterior ao de Nettl, defendeu argumento semelhante[7].

A essência do argumento está ligada à idéia de que o Estado não é, apenas, um conceito que se refere à integração e soberania de um determinado povo de um determinado país — em cujo caso a noção de diferentes níveis ou "graus de estatização" não teria sentido — mas, ao contrário, se refere a uma instituição específica dentro de um país que não apenas executa funções de manutenção de fronteiras e de soberania, mas que pode ser menor ou maior, mais forte ou mais fraca, independente ou controlada por outros grupos e instituições sociais. Em outras palavras, há uma mudança de uma perspectiva funcional para uma perspectiva mais estrutural; isto é, a abordagem do Estado como uma instituição dotada de uma estrutura e processo que lhe são próprios.

Tanto Bendix quanto Nettl colocam as diferentes concepções do Estado em perspectivas históricas e teóricas. Bendix chama a atenção para a existência de dois enfoques principais em teorias políticas formulados desde, pelo menos, Maquiavel. O primeiro e o mais antigo desses enfoques foi formulado pelo próprio Maquiavel, que vê os fatos e os eventos políticos como funções das habilidades e virtude do líder político, o Príncipe. De uma maneira mais geral, esta tradição leva à percepção do Estado como uma unidade que organiza os desejos e aspirações da sociedade como um todo, definindo seus objetivos e atuando para sua consecução. Os governantes não devem satisfação aos governados, e é como se não existisse qualquer resistência da

---

(6) "A relativa 'desestatização' da ciência social norte-americana coincide com a relativa desestatização dos Estados Unidos no longo período durante o qual a sociedade igualitária e pluralista, prevista com muita sensibilidade por Tocqueville, estava se tornando realidade em um vasto continente. Basta ler Lipset ou Mitchell para que se possa verificar que um auto-exame sócio-político americano simplesmente não dá lugar a qualquer conceito válido de Estado". J. P. NETTL, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, XX, 4, 1968, pp. 559-592.

(7) REINHARD BENDIX, "Social Stratification and the Political Community", em R. BENDIX e S. M. LIPSET (edts.), *Class, Status and Power*, 2.ª edição (Nova Iorque: Free Press, 1966).

estrutura social ao Príncipe: as únicas limitações a sua vontade são seus próprios caprichos e juízo. Naturalmente, esta é uma concepção extremada, que tem o Estado absolutista como referência empírica implícita.

A outra tradição teórica provém de Rousseau. O Estado atua por delegação do povo, segundo um contrato social explícito e bem delimitado. A idéia de um contrato social possui, historicamente, um significado ideológico e normativo, já que se originou dentro de um contexto de luta contra o absolutismo. Mas tem, também, o valor sociológico de constituir uma proposição empírica relativa à maneira pela qual a política é conduzida, quando os grupos sociais são fortes e o governo fraco. A noção contratualista do Estado equivale a uma revolução coperniana do pensamento político, causando uma mudança de perspectiva que levou, freqüentes vezes, à própria negação do Estado como uma variável autônoma, digna da atenção do analista político. De fato, tendo em vista esta extremada concepção, o Estado não passa de um *locus* através do qual grupos ou classes dominantes exercem sua vontade, e não têm textura política própria.

É Hegel, visto através da crítica de Marx à sua obra *Filosofia do Direito*(8), quem abre o caminho para a análise das relações entre o Estado e a sociedade civil como estruturas distintas e freqüentemente contraditórias. Hegel distingue a sociedade civil, que é o estado da necessidade, do Estado, que representa a vontade geral, a unidade de vida política. De maneira mais específica, para Hegel a sociedade civil é o *fenômeno* do Estado, enquanto o Estado é a idéia de sociedade. A Idéia se apresenta como o Soberano e a Constituição, e a mediação entre a Idéia e a sociedade é exercida pelas várias instituições intermediárias tais como a opinião pública, a representação de grupos civis no Estado, a burocracia etc.(9).

Um dos pontos principais da crítica é a ênfase dada por Marx ao caráter privado da burocracia. Para Hegel, a burocracia

(8) Cf. G. W. Hegel, *Principes de la Philosophie du Droit* (Paris: Gallimard, 1940), traduzido por André Kaan, especialmente depois da página 255.

(9) Estou seguindo aqui a linha de Jean Hippolyte, *Études sur Marx et Hegel* (Paris: Marcel Rivière, 1965), que se refere a obra clássica de G. Luckacz sobre o jovem Hegel.

é a alma do Estado, e as atividades privadas dos funcionários civis cumprem uma função universal. Entretanto, para Marx, o burocrata acaba por fazer dessa função universal seu negócio particular. Para Hegel, a burocracia tem como primeiro pressuposto a autonomia e a organização da sociedade civil em corporações privadas. Concebe-se como mista a escolha de servidores civis e autoridades públicas, iniciada no setor privado e aprovada pelo Soberano. No dizer de Marx, o fato é que este tipo de penetração da sociedade civil no Estado não leva senão à criação de um outro tipo de corporação privada, a burocracia: "As corporações são a materialização da burocracia, a burocracia a espiritualização das corporações; mas a corporação é a burocracia da sociedade civil e a burocracia a corporação do Estado". E, posteriormente: "A burocracia enfeixa em seus poderes a essência do Estado, a essência espiritual da sociedade: este é sua *propriedade privada*. O espírito geral da burocracia é o seu mistério, guardado internamente pela hierarquia e preservado externamente por suas características de corporação privada. O espírito do Estado, quando revelado a todos, é, então, interpretado pela burocracia como uma traição a seus segredos. A *autoridade* é, portanto, o príncipe de sua ciência e a idolatria da autoridade seu *sentimento*. Mas, dentro da própria burocracia, o *espiritualismo* se torna um *sórdido materialismo*; o materialismo do acatamento passivo, da fé na autoridade, do *mecanismo* de atividades formais fixas, de princípios, idéias e tradições rígidos. Para o burocrata, como indivíduo, os objetivos do Estado são o seu próprio objetivo: *a busca de posições mais altas,* a luta pela promoção"([10]).

Este conceito de uma burocracia com interesses privados inclui, naturalmente, a concepção do Estado como uma arma política de uma determinada classe social, mas ela é mais ampla do que isto. Nettl discute isto em certa profundidade e mostra como "Marx perdeu, parcialmente, o interesse no problema do Estado, quando se transportou intelectual e fisicamente da Europa para a Inglaterra e quando, ao escrever *Das Kapital,* se concentrou na análise, muito mais "inglesa", das forças econômicas e conseqüentes relações de classes do que nos problemas de

(10) Esta é uma tradução livre da versão francesa da "Critique de la Philosophie d'Etat de Hegel", K. MARX, *Oeuvres Philosophiques* (Paris: Molitor, vol. 4, p. 103). Os grifos pertencem ao original.

consciência e revolução ideológicas numa Europa dominada pelo Estado"([11]).

Bendix mostra como o próprio Maquiavel admitiu a existência de dois tipos de governo; um exercido pelo "Príncipe e seus súditos" e o outro pelo "Príncipe e pelos Barões"([12]). Enquanto no primeiro tipo o Príncipe é a única fonte de poder, na último há direitos de influência política, obtidos por hereditariedade e que não dependem das graças do Príncipe. Este segundo tipo de poder político caracteriza o Estado de equilíbrio entre o poder central e o que mais recentemente seria denominado a "sociedade civil", cada qual com alguma autonomia de decisões e iniciativa, e com cada um tentando limitar e dirigir o comportamento do outro. O fato de que os "Barões" constituam, simplesmente, um pequeno grupo de aristocratas é, teoricamente menos importante do que a noção de que suas fontes de poder não provenham do Príncipe.

Uma vez estabelecida, esta dualidade de fontes de poder se expandirá e se diferenciará em várias direções. O que é importante aqui é a idéia de que esta não é uma simples questão de diferenciação funcional, na qual o Estado executa as funções políticas de autoridade e dominação vertical, enquanto os "Barões" retêm as funções horizontais de solidariedade e de agregação e articulação de interesses. De fato, o que acontece é que a agregação e articulação de interesses particulares são levados a efeito dentro das estruturas de autoridade, ao mesmo tempo que os sistemas de autoridade se desenvolvem no setor "privado" da sociedade e se estendem em direção ao controle do Estado. O equilíbrio real entre estas duas tendências varia e deve ser determinado empiricamente. Aqui, o ponto teórico mais significativo é a noção de que as características de uma determinada estrutura estatal não podem ser completamente deduzidas das características de sua sociedade civil" (ou, em termos atuais, sua estrutura de classe), da mesma forma em que esta sociedade não pode ser completamente entendida a partir das características formais de sua organização governamental.

---

(11) "State as Conceptual Variable", p. 572. A principal referência aqui feita é EUGENE KAMENKA, *The Ethical Foundation of Marxism* (Nova Iorque, 1962).

(12) N. Machiavelli, *The Prince* (Nova Iorque: The Modern Library, 1940), p. 15, citado por R. BENDIX, *Max Weber — An Intellectual Portrait* (Nova Iorque: Doubleday, 1960), p. 360.

2. PATRIMONIALISMO E O CRESCIMENTO DO ESTADO

No modelo contratualista, o governo não tem poder por si próprio; age por delegação e com recursos fornecidos pela sociedade civil. De fato, como foi demonstrado na crítica de Marx à *Teoria do Direito*, a organização que cumpre esta delegação desenvolve recursos e interesses privados. Isto ocorre quando o Estado age por delegação de "toda a sociedade" bem como quando se comporta, de uma maneira mais ou menos clara, como "o instrumento" de uma determinada classe. Uma das razões para isso é, naturalmente, o simples crescimento e diferenciação do governo. De um papel teórico de simples "gendarme" e mediador, o Estado "desestatizado" do século XIX, citado por Nettl, desenvolve-se num gigante. E. E. Schatschneider enfatizou este ponto de maneira bastante acentuada:

"Enquanto olhávamos para outro lado, o governo dos Estados Unidos tornou-se uma operação global, há uma década ou duas atrás. O orçamento é cerca de duzentas e cinqüenta vezes maior que o de setenta anos atrás. Somente em um sentido puramente formal poderemos dizer que o governo dos Estados Unidos é o mesmo que foi estabelecido em 1789, mais ou menos da mesma maneira que a oficina de consertos de bicicletas de Henry Ford é a mesma que a Ford Motor Company da atualidade"(13).

O que é mais marcante com respeito ao sistema americano não é tanto esse desenvolvimento em si, quanto o fato de que ele não resultou num aniquilamento generalizado de fontes independentes de poder. O liberalismo americano, de acordo com um de seus melhores críticos, Theodore J. Lowi, significa justamente o oposto, já que garante a privatização do setor público. Referindo-se ao setor agrícola, por exemplo, Lowi considera-o como um caso extremo de "expropriação privada da autoridade pública". "Este é o padrão feudal", continua, "a fusão de todas as condições sociais, funções e governo em rígidas mas personalizadas vassalagens. Numa roupagem moderna, este

---

(13) E. E. SCHASTSCHNEIDER, *The Semi-Sovereign People* (Nova Iorque: Holt, 1966), pp. 116-117.

era o sistema corporativista"[14]. A diferença entre este neo-corporativismo do Estado Liberal e o Estado Corporativo como tal é que, neste último, o Estado age explícita e legitimamente em nome de um grupo que controla o aparato estatal como a base, e não como um instrumento, de seu poder social, econômico e político.

A idéia do poder econômico baseado no Estado, e não o oposto (ou seja, poder político baseado nos recursos econômicos) é de difícil aceitação a partir das teorias políticas "desestatizadas" e isso auxilia a explicação da odisséia do "modo de produção asiático" na literatura marxista[15]. Tal como parece nos *Grundisse*[16], este conceito se aplica a algumas das formas pré-capitalistas de organização econômica, que se caracterizam pela inexistência parcial ou total de propriedade privada, ou, pelo menos, pela existência de um setor público predominante na economia:

"Sendo o verdadeiro proprietário e a verdadeira condição da propriedade coletiva, a *unidade* pode, por si mesma, parecer *distinta* e acima da multidão de comunidades particulares: portanto, o indivíduo, de fato, não é proprietário"[17].

Marx distingue dois subtipos dessas formas pré-capitalistas, um dos quais geralmente se baseia na organização em grande escala de economia rurais, comumente por meio de sistemas de irrigação nacionalmente integrados[18], e o outro mais fundamentado em centros urbanos, onde "A guerra é, pois, a grande tarefa coletiva, o grande trabalho comum, exigidos quer

---

(14) THEODORE J. LOWI, *The End of Liberalism* (Nova Iorque: Norton, 1969), p. 102.

(15) Para um exame do conceito e de sua história e destino na literatura marxista, cf. KARL A. WITTFOGEL, *Oriental Despotism* (New Haven: Yale University Press, 1957), capítulo 9.

(16) Publicado pela primeira vez na Rússia em 1939. Traduzido para o francês por ROGER DANGEVILLE como *Fondements de la Critique de l'Economie Politique* (Paris: Anthropos, 1967). A referência foi extraída do vol. 1, p. 437.

(17) Neste contexto, a referência dos trabalhos de irrigação parece ser exemplificativa; para Wittfogel, entretanto, são parte essencial do que chamou, indiferentemente, "sociedades hidráulicas" ou "despotismo oriental".

(18) *Fondements*, p. 439.

seja para se assegurarem as condições materiais de existência, quer seja para defender e perpetuar a ocupação"([19]).

Não há necessidade de envolvermo-nos aqui no debate ainda aberto que gira em torno do conceito de "Asiatismo". Basta ter-se em mente que este tipo de organização econômica e política não se ajusta ao modelo evolutivo que vai da escravatura à servidão, passando pelo trabalho assalariado e pelo capitalismo, modelo ao qual pertence o conceito de política de grupos de interesse e que está mais ou menos implícito nas teorias de desenvolvimento social do "Estado desestatizado".([20]). De fato, os Estados ocidentais que atingiram altos níveis de desenvolvimento durante este século seguiram mais ou menos esse padrão, e há uma grande correlação entre um sistema descentralizado e de características feudais do passado e o grande desenvolvimento econômico deste século. As "sociedades hidráulicas", os impérios burocráticos e centralizados do passado estavam muito acima da Europa medieval segundo quase todos padrões de desenvolvimento; mas é como se eles não pudessem se adaptar à moderna sociedade industrial, enquanto países com passado feudal (sendo o Japão o único país asiático que está mais próximo disso) foram muito mais capazes de adotar formas modernas e eficientes de organização. Portanto, e contrariamente ao que é algumas vezes sustentado, o feudalismo não parece ter constituído um fator de desenvolvimento; mas é a sua ausência, e o domínio de um Estado burocratizado e excessivamente grande, que nos parece ter sido um dos seus determinantes. Aparecendo tarde num mundo desenvolvido pela iniciativa capitalista, esses países contam apenas com suas estruturas estatais inflacionadas para levá-los ao mundo do desenvolvimento industrial([21]).

---

(19) *Fondements*, p. 439.

(20) Este modelo foi explicitado na *Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado*, de ENGELS. Veja-se sua discussão em K. WITTFOGEL, *Oriental Despotism*, pp. 382 e seguintes.

(21) Na base desta tese está, entre outras coisas, o debate criado pela obra de BARRINGTON MOORE, *Social Origins of Democracy and Dictatorship* (Boston: Beacon Press, 1966). Relevantes trabalhos anteriores que levaram à mesma noção incluem ALEXANDER GERSCHENKRON, *Economic Backwardness in Historial Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962), e R. BENDIX, *Work and Authority in Industry*, que trata do papel do Estado nas relações de classes da sociedade industrial (Nova Iorque: Wiley, 1956). Veja-se uma referência mais

3. DIVISÕES NOS ESTADOS PATRIMONIAIS

O conceito de "patrimonialismo" alcança caracterização mais plena em Max Weber, ao se referir a um tipo de dominação tradicional na qual o governo "é uma extensão da casa do governante". É essencial lembrarmo-nos de que este conceito é utilizado como uma alternativa para um outro importante tipo de dominação tradicional, o feudalismo([22]). Há algumas características do patrimonialismo que levam, mais ou menos diretamente, a divisões políticas, passíveis de surgirem nos Estados que apresentem este tipo de dominação.

Em primeiro lugar, Estados patrimoniais tendem a desenvolver-se como civilizações urbanas. Tais centros urbanos podem ser tanto a capital do império como uma cidade-Estado, com interesses comerciais e militares fora de suas fronteiras. De maneira característica, esses centros tendem a possuir uma considerável população flutuante e uma aristocracia que precisa estar lotada em qualquer dos escalões da burocracia governamental. O primeiro problema político do Estado patrimonial é pois o de manter as massas urbanas satisfeitas e o de dar à aristocracia urbana acesso às posições governamentais.

Em segundo lugar, há uma clássica tensão entre o governante e seus prepostos: "Todos os Estados patrimoniais do passado encerravam um padrão de descentralização, determinado pela luta pelo poder entre o governante, seus servidores e prepostos"([23]). À medida que cresce o domínio patrimonial, também cresce a necessidade de se delegarem poderes e autoridade, ao mesmo tempo que se reduz a factibilidade do controle central. Além disso, os mantenedores da delegação patrimonial tendem a receber seus postos como prebendas políticas e a usá-los como propriedade particular. Quando o Estado patrimonial se baseia na conquista e na ocupação militares, tal padrão leva ao desenvolvimento de corporações militares particulares ou pretorianas, as quais guardam maior lealdade aos seus próprios capitães do que ao governante. Quando o Estado patrimonial

ampla em Simon Schwartzman "Desenvolvimento e Abertura Política", *Dados*, 6, 1969, pp. 36-41.

(22) R. Bendix, *Max Weber — An Intellectual Portrait* (Nova Iorque: Doubleday, 1960), p. 360.

(23) R. Bendix, *Max Weber*, p. 348.

se baseia na agricultura, ocorre uma atomização regional, com o surgimento de sátrapas semi-autônomos.

Terceiro, há um padrão de beligerância contínua entre o Estado patrimonial e outros Estados vizinhos. É razoável supor-se que, de fato, a ocupação militar e a exploração direta sejam apenas casos extremos da expansão patrimonial militar. A história dos antigos impérios, inclusive a do Império romano, mostra um nítido padrão de expansão que inclui, em primeiro lugar, a ocupação militar, o saque e a escravização de parte da população local, porém, mais tarde, o estabelecimento de um tipo de federação entre conquistadores e conquistados, muito freqüentemente com a manutenção das classes dominantes locais em suas posições.

A conveniência desse arranjo é óbvia, pois a manutenção da estrutura econômica e política local assegura o fluxo contínuo de receitas em direção ao Estado patrimonial, através de tributos e impostos de todos os tipos, que não podem ser mantidos em conquistas predatórias. Mas a manutenção desse tipo de autonomia local significa também que algum poder permanece fora do Estado e que tensões e conflitos podem ocorrer.

Uma situação não totalmente diferente ocorre quando algumas formas de atividade autônoma surgem dentro de um domínio patrimonial, com ou sem consentimento ou intenção do governante. Neste caso, um padrão seria o surgimento de uma indústria ou agricultura voltada para o mercado externo que pague pesados impostos ao Estado. O Estado estimula a sua atividade, porém, ao mesmo tempo, funciona como um parasita, que limita e, eventualmente, aniquila a atividade autônoma. Toda a iniciativa provém do setor privado, com o Estado assumindo um papel quase que puramente fiscal. Esta situação é diferente daquela de um Estado patrimonial em uma sociedade do tipo "hidráulico", onde o governo desempenha um papel ativo na organização e administração da economia.

Na Europa absolutista, este processo correspondeu ao surgimento de poderosos centros comerciais e industriais, simultaneamente com o declínio progressivo do poder feudal. Eventualmente, tal situação levou ao aparecimento de aspirações e valores burgueses, que terminaram levando à destruição do Estado patrimonial. Há um paradoxo evidente aqui. Em sua análise das teorias de Weber acerca do surgimento da racionalidade legal, Bendix mostra que "na Europa Ocidental o poder

patrimonial promove, eventualmente, a racionalidade formal do direito e da administração, e isso é conflitante com a tendência dos governantes patrimoniais de promover a justiça substantiva e o favoritismo pessoal". Weber explica esse processo como, entre outras coisas, uma conseqüência da necessidade, por parte do governo central, de restringir as pretensões de poder de seus vassalos e prepostos. Isto era feito, entre outras coisas, pela criação de um corpo de funcionários estritamente controlados pelo poder central, que eram utilizados pelo poder absolutista no conflito contra os remanescentes do poder feudal. É nesta aliança entre o poder absolutista e a burguesia em ascensão que se forja o Estado racional-legal weberiano que termina, finalmente, por transformar o Estado patrimonial([24]).

Parece razoavelmente claro, em vista da discussão precedente, que o patrimonialismo do tipo europeu ocidental, tal como o dos regimes absolutistas, eram bastante diferentes das outras versões. A principal diferença consiste no fato de que o patrimonialismo europeu ocidental se apoiava no surgimento da burguesia; no final do processo, o sistema de dominação legal, herdeiro dos regimes absolutistas, era fortemente contratual e bem apropriado ao capitalismo moderno. Seria, certamente, possível explicar as diferenças entre as sociedades caracterizadas como "estatizadas" ou "desestatizadas", através do equilíbrio variável entre a burguesia e os poderes patrimonialísticos, na luta contra os remanescentes da sociedade feudal e corporativista. É digno de nota o fato de que o próprio Weber parece não ter entrado em pormenores acerca das diferenças estruturais que poderiam explicar as variações da racionalidade e da autoridade legais entre os países anglo-saxônicos e os da Europa continental. Contudo, tais diferenças são mínimas, quando comparadas com os Estados que passaram de um sistema patrimonialístico original a um moderno Estado centralizado, sem o concurso de uma revolução "burguesa". Esses Estados são certamente capazes de se modernizar e de racionalizar sua burguesia, mas sua base de poder e seus sistemas políticos serão, necessariamente, bem diferentes dos das democracias ocidentais. E eles são, naturalmente, a maioria dos países não ocidentais de hoje em dia.

---

(24) R. Bendix, *Max Weber*, pp. 405-406.

4. AS QUATRO REGIÕES

O que foi anteriormente dito fornece uma base teórica para a interpretação dos quatro tipos de regiões brasileiras, sugeridas no início. O hiato entre a discussão teórica e o caso brasileiro pode, agora, ser coberto pela demonstração de como as regiões brasileiras pertencem a um tipo mais geral, uma espécie que tem a ver com a presença histórica de um Estado patrimonialista.

Os historiadores parecem estar razoavelmente de acordo com o fato de que Portugal não se ajustou ao tipo europeu clássico de organização feudal:

"A nobreza, a seguirmos Antônio de Souza, nunca chegou a criar raízes no campo, nem teve função civilizadora, função de direção e proteção dos moradores locais; apresentava-se, antes, como parasita da população e do poder central"([25]).

O poder se concentrava na Casa de Avis, e isso auxilia a explicação do notável impulso empresarial de Portugal nos séculos XV e XVI. Vindo para o Brasil, a estrutura de governo centralizada, burocrática e patrimonialista foi transplantada, inicialmente com o estabelecimento do Governo-Geral em 1548, e, muito mais tarde, com a mudança de toda a Corte Portuguesa para o Rio em 1808([26]). Tornado independente em 1822 por um membro da realeza portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada, e isso é importante para a compreensão da institucionalização estável do governo brasileiro durante o período colonial e, mais tarde, na segunda metade do século XIX. É digno de nota que, antes do estabelecimento do Governo-Geral em 1548, instituiu-se um sistema de capitanias de características feudais, porém sem sucesso. Essas capitanias deveriam ser transmitidas de pai para filho, e a Coroa

---

(25) SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA (edt.), *História Geral da Civilização Brasileira,* tomo I (São Paulo: Difel, 1960), p. 18.

(26) A principal fonte para a análise do patrimonialismo português no Brasil é RAYMUNDO FAORO, *Os Donos do Poder — Formação do Patronato* (Porto Alegre: Editora Globo, 1958). Veja-se, para um exame do patrimonialismo espanhol, MAGALI SARFATTI, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966). Veja-se, também, minha discussão sobre o assunto em "Representação e Cooptação Política no Brasil".

portuguesa teve de readquirir uma delas, quando o Governo--Geral estava prestes a ser criado(27). O sistema de capitanias não funcionou, assim dizem os historiadores, porém duas delas obtiveram algum êxito. Numa delas, Pernambuco, floresceu a cultura da cana-de-açúcar, tornando-se o principal produto da Colônia nos séculos XVI e XVII. A outra era São Vicente, mais tarde conhecida como província e, por fim, Estado de São Paulo.

Este breve exame delineia três de nossos principais tipos de regiões. Uma é a sede do governo, inicialmente Salvador e depois Rio de Janeiro. Esta é a área mais moderna do país, mantendo um contato mais direto com o modo de vida europeu e onde a cultura e o consumo são mais acentuados. É, também, uma área de população marginal e de desemprego. De acordo com o censo do Rio de Janeiro de 1890, por exemplo, cerca de 50% de sua força de trabalho estavam empregada em "serviços domésticos" ou exercia "profissões não declaradas". O fator racial, obviamente, estava relacionado a isto, uma vez que a escravatura fora abolida há apenas dois anos antes. Mas as diferenças não eram assim tão grandes: 76% dos negros e 53% dos mulatos pertenciam a esse grupo, mas também 43% dos brancos, o que representava 62,5% de toda a população "empregada"(28). Esta massa de população marginal representava, certamente, um incômodo para a elite, a qual, ocasionalmente, tinha que haver-se com suas agitações(29). Entretanto,

---

(27) "As doações de terra inalienáveis, transmitidas por herança ao filho mais velho trouxe para o Novo Mundo alguns dos resíduos do feudalismo, por muito tempo em declínio gradual na Península Ibérica". E. Bradford Burns, *A History of Brazil* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1970), p. 24.

(28) Dados de Herbert S. Klein, recalculados, constantes de "The Colored Freedmen in Brazilian Society", *Journal of Social History*, vol. 3, n.º 1, 1969, p. 50. A fonte original é Diretoria Geral de Estatística, *Recenseamento Geral... de 1890*, Distrito Federal (Rio de Janeiro, 1895), pp. 416-421.

(29) O Rio tem sido, tradicionalmente, o lugar para a mobilização popular em questões políticas. Um dos exemplos mais conhecidos é a campanha abolicionista no final do século XIX. Um outro exemplo foi a revolta da população contra a vacinação obrigatória contra a varíola em 1904. Edgar Carone cita uma testemunha ocular do golpe de 1889, que estabeleceu a República, que é um bom exemplo da ausência e presença simultâneas do povo na vida política do Rio de Janeiro: "Por ora, a cor do Governo é puramente militar e deverá

comumente, o Rio apresentava um cenário de política popular e de participação da massa que pouco tinha a ver com a maneira pela qual as coisas eram realmente decididas, e neste sentido não difere muito de outras capitais administrativas de sociedades não industriais. Seus recursos econômicos provinham do comércio e do funcionalismo público, e sua vida política caracterizava-se por um certo grau de tensão entre os burocratas e os comerciantes, por um lado, e a pequena nobreza regional dependente por outro, com ocasionais mobilizações das massas.

O Rio de Janeiro do século XIX e do início do século XX pode, de um modo geral, ser qualificado como uma "cidade pré-industrial". Tal conceito foi sugerido por Gideon Sjoberg para caracterizar as estruturas urbanas que se desenvolveram, segundo ele, em sociedades feudais, onde o desenvolvimento industrial não se tivesse, ainda, iniciado. Em uma nota de pé de página, Sjoberg procura reduzir a diferença entre cidades pré-industriais européias e não-européias:

"Henri Pirenne, em *Medieval Cities,* e outros observaram que as cidades européias cresceram em oposição e eram separadas da sociedade maior. Mas esta tese remonta a um exagero, no que diz respeito à Europa medieval. A maioria das cidades industriais é parte integrante de estruturas sociais mais amplas"(30).

A principal dificuldade relativa ao conceito de cidade pré-industrial é, naturalmente, a teoria de desenvolvimento unilinear que ela implica e que considera o sistema feudal como o único predecessor das sociedades modernas. Este aspecto foi considerado em um trabalho de contestação do livro de Sjoberg, por Oliver C. Cox(31), que afirma que, mesmo na Europa medieval, as cidades se desenvolveram fora da estrutura feudal, além de

---

ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se. O entusiasmo veio depois (...." (De uma carta de Aristides Lobo, um jornalista, citada por EDGAR CARONE, *A Primeira República* (São Paulo: Difel, 1969).

(30) GIDEON SJOBERG, *The Preindustrial City* (Nova Iorque: The Free Press, 1960).

(31) OLIVER C. COX, "The Preindustrial City Reconsidered", *The Sociological Quarterly,* V, 1964, pp. 133-144.

considerar que o conceito de cidade pré-industrial de Sjoberg representa um pouco mais do que um conceito residual.

A crítica de Cox é convincente, no que diz respeito à debilidade do argumento de Sjoberg, porém tem pouco a oferecer. A melhor indicação teórica, o que não é surpreendente, nos é oferecida por Max Weber, por meio da diferença, por ele estabelecida, entre a cidade ocidental e a oriental([32]): "Na qualidade de ponto focal de todo o país ou região a residência do governante ou de qualquer corpo administrativo é o componente mais importante da estrutura e do funcionamento das cidades orientais". Contrariamente, as cidades ocidentais são dotadas de uma "combinação de autonomia e autocefalia"([33]). As conseqüências teóricas dessas diferenças são múltiplas e têm relação com as diferenças da estratificação social, com o papel das forças armadas, com a existência de atividades econômicas autônomas, educação, e assim por diante. Naturalmente, essas diferenças não são uma questão de geografia, mas têm a ver com as diferenças entre as variantes patrimonial e feudal da dominação tradicional. A vida política da cidade do Rio de Janeiro era, com toda certeza, "local", no sentido de que a sua ligação aos eventos nacionais era mínima. Porém o mesmo não pode ser dito com relação à vida política de sua elite, a qual era eminentemente nacional.

A segunda região é a chamada "tradicional", o inverso da capital burocrática e urbana. As regiões "tradicionais" brasileiras têm pouco em comum com o "tradicionalismo", constante da literatura padrão acerca do subdesenvolvimento e da modernização. Comumente, essa literatura considera "tradicional" a sociedade camponesa, ou de alguma forma, não industrial, que sofra o impacto da modernização e da industrialização([34]). Su-

---

(32) MAX WEBER, *The City* (traduzido e editado por DON MARTINDALE e G. NEUWITH; Nova Iorque: Free Press, 1958).

(33) VATRO MURVAER, "Some Tentative Modifications of Weber's Typology: Occidental *vs.* Oriental City", *Social Forces,* 44, março, 1966, pp. 381-389.

(34) A referência clássica a respeito é E. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society* (Nova Iorque: The Free Press, 1958), e DANIEL LERNER, *The Passing of Traditional Society* (Nova Iorque: Free Press, 1958). Está implícito no trabalho de Banfield o fato de que, à medida que um povo se torna menos atrasado, seu marco de preferência se expande, indo do "familismo amoral" ao "respeito pela moral pública" (a presença de "respeito pela moral pública" nos estratos

postamente, essas sociedades tradicionais se encontram em um estágio primitivo do desenvolvimento social e econômico, e a correspondente literatura sociológica trata dos obstáculos culturais, emocionais e sociais aos valores modernos, estilos de vida e padrões de comportamento([35]).

No Brasil, como em outros países, as áreas "tradicionais" não constituem áreas que ainda não se modernizaram mas, ao contrário, são áreas que experimentaram um período de progresso no passado, sofrendo, depois, um processo de declínio econômico. A antiga área da cultura da cana-de-açúcar, no Nordeste, e as antigas áreas mineiras de Minas Gerais são, provavelmente, os melhores exemplos do tradicionalismo brasileiro, e ambas as regiões tiveram um passado de riqueza e proeminência econômica nacional. Uma das questões mais obscuras, porém das mais interessantes, acerca da história econômica e política do Brasil é o que acontece com essas áreas quando perdem sua capacidade exportadora e se recolhem à sombra da história([36]). No caso de Minas Gerais, a exaustão das atividades mineradoras, por volta da segunda metade do século XVIII, deixou a província com a maior população do país, localizada, em sua maior parte, nas concentrações urbanas e sem uma atividade econômica de alta lucratividade([37]). Muito provavelmente,

---

superiores norte-americanos foi testada, sem êxito, em J. Q. WILSON e E. C. BANFIELD, "Public Regardiness as a Value Premise in Voting Behavior", *American Political Science Review*, 58, 4, dezembro de 1964, pp. 876-887). No que concerne a Lerner, não se pode, certamente, minimizar sua importância no que diz respeito ao desenvolvimento da Sociologia. Segundo Bendix, "o grande mérito do trabalho de Lerner consiste de sua utilização ingênua da modernização ocidental como um modelo de aplicabilidade geral". (R. BENDIX, "Tradition and Modernity Reconsidered", em *Embattled Reason* (Nova Iorque: Oxford University Press, 1970), p. 250.

(35) Por exemplo, LUCIEN PYE, *Politics, Personality and Nation Building* (New Haven: Yale University Press, 1962).

(36) O processo de declínio econômico e os mecanismos de ajustamento são o tema de ANTÔNIO BARROS DE CASTRO, "Herança Regional do Desenvolvimento Brasileiro", *Ensaios sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Forense, 1971, vol. II). Veja-se NATHANIEL H. LEFF, para uma análise dos mecanismos econômicos subjacentes às crescentes desigualdades entre o Nordeste e Sudeste do Brasil, em "Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origens do Caso Brasileiro", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, 1, jan.-mar., 1972.

(37) Segundo o Censo de 1872, Minas Gerais concentrava 20,5% da população brasileira, contra 13,9% na Bahia e 8,4% em

um outro remanescente terá sido a estrutura burocrática da administração portuguesa, e este é, certamente, o berço da vocação política de Minas Gerais.

Southern Politics, de V. O. Key, é, provavelmente, a melhor descrição de um sistema político que sobreviveu a um processo de decadência política, após a derrota na Guerra Civil (os onze Estados norte-americanos analisados por Key são os mesmos da Confederação sulina). Ele os mostra como possuidores de pelo menos um traço comum com os Estados brasileiros da República Velha, ou seja, o sistema unipartidário. A análise de Key relativa ao comportamento dos senadores sulinos sugere um padrão bastante consistente: eles se unem quando a autonomia do Estado está em perigo, quando o *status quo* se acha ameaçado e quando o governo democrático nacional necessita de seu apoio. O arranjo nos é bastante familiar: os democratas sulinos apóiam o governo em troca do controle dos seus próprios Estados. Sistema unipartidário, controle oligárquico da máquina política do Estado, pequena participação popular, grandes propriedades rurais em uma economia em decadência, todas essas semelhanças com a tradicional Minas Gerais não são puras coincidências. A principal diferença, naturalmente, era a de que os Estados Confederados haviam sido derrotados pelo Norte industrializado, enquanto que no Brasil, a hegemonia política do centro industrializado nunca foi claramente estabelecida([38]).

A menor unidade da vida política tradicional desse tipo é a comunidade local do interior, onde o chefe local (no Brasil, o coronel) exerce seu poder. Uma boa parte da literatura política brasileira tem-se devotado ao exame dos padrões de tradicionalismo político nas bases do sistema([39]). As tentativas

---

São Paulo. São Paulo assumiu a liderança apenas em 1940, com 17,4% da população total, contra 16,4% em Minas.

(38) V. O. Key, *Southern Politics* (Nova Iorque: A. Knopf, 1949) especialmente o capítulo 16, "Solidarity in the Senate".

(39) Veja-se José Murilo de Carvalho, para uma revisão desta literatura, em "Estudos de Poder Local no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (Belo Horizonte), n.os 25-26, junho, 1968, pp. 231-248. Gláucio Soares, em seu próximo livro em que focaliza o período 1945-64, mostra-nos, numa tipologia da vida política do interior do Brasil, que o tipo tradicional do "coronel" da vida política local é apenas uma forma de poder local, mais típico de Minas do que, digamos, São Paulo.

mais bem sucedidas teoricamente são as que interpretam a proeminência política local e regional da política tradicional como sendo a de uma função do papel de intermediação desempenhado pelos líderes políticos entre os governos local, estadual e nacional(40). É importante observar-se que essa interpretação não implica que o controle da terra, os vínculos familiares, fidelidade e sujeição pessoal não tenham um papel a cumprir. Todos esses elementos "tradicionais" com toda a certeza, se faziam presentes, mas funcionaram num contexto de decadência econômica e de predominância de governo burocrático ao nível estadual e nacional.

A terceira região, representada por São Paulo, é a diferença mais importante. Desde o início da história do país, a antiga Capitania de São Vicente se desenvolveu independentemente da administração central. São Vicente foi a primeira colonização que se moveu da costa para o interior, em total contradição com a política de expansão da Coroa portuguesa(41). A história da expansão de São Vicente inclui as expedições de captura de índios que se embrenhavam cada vez mais para o Sul, até o choque militar com as missões jesuíticas espanholas; as expedições de busca do ouro e pedras preciosas, até o choque com outras correntes migratórias para as áreas provenientes do Norte, durante a Guerra dos Emboabas(42); e a acentuada ausência da Província de São Paulo da vanguarda dos eventos nacionais, até a expansão da cultura do café no século XIX.

Não se tratará aqui da história do espetacular desenvolvimento de São Paulo, do final do século XIX em diante, nem

---

(40) A melhor interpretação teórica da vida política local do Brasil "tradicional" é a de ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA, "A Integração do Processo Político no Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 5, n.º 2, 1971).

(41) "Mas o caso de São Paulo, onde os colonos e seus descendentes, brancos ou mestiços, se voltarão antes para o interior do que para a marinha é, de qualquer forma, uma exceção. Em todo o restante do Brasil, a regra, por muito tempo ainda, é seguir o povoamento aqueles clássicos padrões de atividade colonizadora dos portugueses, regida pela conveniência mercantil e pela sua experiência africana e asiática". SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA, *História Geral da Civilização Brasileira,* vol. 1, pp. 129-130.

(42) Veja-se, para uma descrição da "Guerra dos Emboabas", ocorrida em Minas Gerais por volta de 1700 contra os exploradores paulistas, SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA em *op. cit.*, pp. 297-369.

de seu papel político no cenário nacional. Basta lembrarmos que, depois do censo de 1940, tornou-se o maior Estado brasileiro em população e que tem sido, há muito tempo, a principal fonte de impostos do governo central e o foco de industrialização do país. Politicamente, São Paulo desempenhou um papel que é muito menos importante do que seu tamanho relativo e peso econômico([43]), e, em 1932, foi o último Estado brasileiro a se levantar em armas contra o governo central([44]).

Este padrão de relações entre os centros administrativos e econômicos não é uma peculiaridade do Brasil, porém é mais geral, compartilhado por países que experimentaram um certo desenvolvimento industrial no contexto de um Estado de fortes características patrimoniais.

Juan Linz encontra na Espanha o mesmo "paradoxo" que encontramos no Brasil: "paradoxalmente, na recente história da Espanha, as regiões mais desenvolvidas se sentiram alienadas do cenário nacional. Dispondo de 'poder econômico' e de bem-estar, sentiram-se, justificadamente ou não, privadas de 'poder político' "([45]). As diferenças entre Madrid e Barcelona, expressas

(43) Veja-se o desenvolvimento deste ponto em "Cooptação e Representação Política no Brasil", *Dados*, 7, 1970.

(44) Na realidade Minas Gerais rebelou-se duas vezes contra o governo central após 1932; primeiramente com o "Manifesto dos Mineiros", contra a ditadura de Vargas, e depois com o governo Magalhães Pinto contra João Goulart, em 1964. Em ambos os casos, o governo central foi logo deposto pelas forças armadas. O governador de São Paulo, Ademar de Barros, também se alçou contra o governo central em 1964, mas é significativo o fato de que seu alinhamento com o movimento revolucionário predominante era tão precário, que não lhe permitiu sequer sua sobrevivência política em nível regional.

(45) JUAN LINZ, "The Eight Spains", em L. MERRIT e S. ROKKAN, *Comparing Nations* (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 278 e seguintes. Veja, abaixo, tabelas comparativas, relativas ao Brasil e à Espanha. Juan Linz fornece alguns dados *soft,* que não podem ser reproduzidos com facilidade em relação ao Brasil. Entretanto, Alfred Stepan faz um nítido paralelo entre Madrid-Barcelona e Rio--São Paulo, em relação ao recrutamento de cadetes para a Escola Militar Brasileira. Ele mostra que, no período de 1964 a 1966, concentravam-se em São Paulo 18,3% da população brasileira, fornecendo, porém, apenas 8,26% dos cadetes das forças armadas, ou seja uma razão de cerca de 5/10. A mesma razão em relação ao Rio atingiu 90/10, e 19/10 em relação ao Rio Grande do Sul. A razão relativa ao Rio Grande do Sul era bem mais alta em períodos anteriores. ALFRED STEPAN, *The Military in Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 38.

na tabela abaixo, são surpreendentemente semelhantes às que podemos encontrar entre o Rio e São Paulo:

QUADRO 1

Espanha: Barcelona e Madrid

	Espanha "burguesa" (Barcelona)	Madrid
% da população do país (1960	24,2%	7,7%
Renda *per capita* (média nacional = 100)	164	131
Recrutamento de membros do gabinete no governo de Franco	0,85 (a)	6,25
Juízes	0,58 (a)	3,24
Professores universitários	0,95 (a)	2,87

(a) Quociente entre a proporção nascida em cada uma das áreas e a proporção da população vivendo nestas áreas em 1910, ano aproximado do nascimento das elites.

Fonte: Juan Linz, "The Eight Spains", em Rokkan e Merrit, *Comparing Nations* (New Haven: Yale Univ. Press, 1966).

QUADRO 2

Brasil: diferenças regionais em quatro Estados

	População em 1970		% da renda			
	urbana	total	da indústria	da agricultura	do setor público	total
São Paulo	27,3	19,0	56,8	19,5	23,5	35,3
Minas Gerais	11,7	12,3	7,5	12,2	8,3	10,0
Guanabara	8,2	4,6	9,7	0,6	25,2	11,4
Rio Grande do Sul	6,8	7,1	5,9	12,6	8,9	8,5
Soma dos 4 Estados	54,0	43,0	79,9	44,9	65,9	65,2
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Fundação IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1971.

A Itália parece ser um outro caso em questão, com as diferenças entre a área industrial do Norte, o Centro urbano e administrativo, e o Sul rural, como pode ser constatado na tabela abaixo:

QUADRO 3

Itália: famílias residentes por ramo de atividade econômica do chefe da família, por regiões (%)

	População	Número de famílias cujos chefes trabalham em indústria	agricultura	outras atividades
Regiões				
Setentrional	44,8	56,5	35,5	47,1
Central	18,5	17,5	16,0	22,4
Meridional	24,5	18,0	31,8	20,2
Insular	12,2	8,0	16,7	10,3
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Calculado do Instituto Centrale de Statistica, *Compendio Statistico Italiano* (Roma), 1971, pp. 21 e 28-29.

A. F. Organski leva em conta as descontinuidades regionais da Itália e relaciona a elas o surgimento do Fascismo:

"Algumas regiões se modernizam mais e mais rapidamente que outras, devido a vantagens em recursos, capacitação, comunicação com o mundo exterior, ou por outras razões. Algumas nações se modernizam politicamente e permanecem atrasadas economicamente. Outras nações são altamente urbanizadas, antes de se desenvolverem economicamente e de se modernizarem politicamente (. . .). No grau de simetria e de continuidade das mudanças destes três conjuntos de variáveis (modernização social, econômica e política) reside uma parte muito expressiva, certamente a principal, da explicação do surgimento dos sistemas fascistas, a duração de seu domínio, a variação de suas atitudes e comportamento políticos e a especificidade e cronologia do fim do sistema"([46]).

O pressuposto de desenvolvimento desigual, mas unilinear, é, talvez a principal fraqueza deste conceito. De fato, se "nenhuma nação se desenvolve de tal maneira que todas as regiões e todos os aspectos da vida nacional mantenham o mesmo ritmo

(46) A. F. ORGANSKI, "Fascism and Modernization", em S. D. WOLF (edt.), *The Nature of Fascism* (Nova Iorque: Vintage Books, 1969), pp. 19-41.

de todo o resto", o que necessita ser explicado é a razão pela qual somente algumas dessas nações caem no padrão fascista de organização política. O fato é que as diferenças não constituem apenas uma questão de taxas de crescimento regional e funcional variáveis mas, principalmente, uma questão de diferença estrutural regional, que os desequilíbrios do desenvolvimento refletem.

A quarta região é o Rio Grande do Sul, o Estado situado no extremo Sul do país. Sua história se inicia com o estabelecimento da colônia portuguesa de Sacramento às margens do Rio da Prata, o qual foi seguido, quase que imediatamente, de um ataque do governador espanhol de Buenos Aires. Durante a maior parte do século XVII, a região se converteu no principal ponto de conflito entre os Impérios português e espanhol na América. Após a Independência, a província reteve sua natureza militar, em razão dos conflitos entre o Brasil e a Argentina, pelo controle do que hoje é o Uruguai, bem como em razão dos movimentos revolucionários separatistas do Rio Grande, os quais sempre envolveram relações com os governantes e *caudillos* argentinos e uruguaios([47]).

Stein Rokkan capta um importante aspecto do processo de construção nacional dos países europeus que, até certo ponto, se assemelha ao processo experimentado pelo Rio Grande. Ele mostra, principalmente, dois tipos de cidades-Estados se desenvolvendo na Europa: "As Confederações suíças e holandesas tinham características essencialmente defensivas: não havia um forte centro conquistador (. . .), mas uma cadeia de cidades estrategicamente localizadas, prontas a reunir seus recursos para a defesa de seus privilégios comerciais". A essas cidades "ocidentais" típicas ele opõe um outro tipo, desenvolvido nos confins do antigo Império romano. "Paradoxalmente", diz ele, "a história da Europa mostra a formação de centros na periferia". E mais especificamente: "Estes centros de poder localizados nas regiões sudeste e nordeste dos territórios da Igreja católica

(47) O melhor estudo sobre a história política do Rio Grande do Sul do século XX é, certamente, o de JOSEPH L. LOVE, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism* (Stanford: Stanford University Press, 1971). A bibliografia brasileira acerca do período inicial é bastante extensa. Um detalhado relato dos conflitos com as colônias espanholas e outros eventos ocorridos após, desde o estabelecimento da Colônia de Sacramento, nos é oferecido por ALCIDES LIMA em *História Popular do Rio Grande do Sul* (Porto Alegre: O Globo, 1935).

ergueram impérios cruzados nas fronteiras, para fazer face à região do Sul. Isto auxilia a explicação da íntima simbiose da Igreja e do Estado nesses impérios: o poder militar do Estado foi um instrumento decisivo na luta pela expansão do cristianismo ocidental (. . .). Os impérios ibéricos trouxeram o mesmo fervor de ortodoxia através dos mares até o Novo Mundo: a conquista da América Latina produziu uma fusão ainda mais forte de instituições religiosas, políticas e econômicas"([48]).

Como em um sistema de caixas chinesas, o Rio Grande parece ter desempenhado no Brasil o mesmo papel que Portugal e a Espanha desempenharam na Europa cristã: como um posto militar de fronteira, desenvolveu sua própria ortodoxia, o Positivismo — uma combinação peculiar de tradição militar e criação de gado — e uma forte oligarquia estadual, que reunia forças tanto para a luta contra o inimigo espanhol e *porteño* quanto para a luta pela autonomia em relação ao Império brasileiro. A região era base da ala mais importante do Exército brasileiro, fornecendo, também, uma parte considerável dos seus quadros. Desempenhou um papel bastante ativo na vida política nacional, desde a criação do Partido Republicano Rio-grandense em 1882, na derrubada do Império em 1889 e daí por diante. Chegou ao poder nacional com Vargas em 1930, que tinha sido anteriormente governador do Rio Grande do Sul, de acordo com os interesses de Borges de Medeiros, o chefe político do Estado, e com ele os gaúchos, literalmente, atrelaram seus cavalos na capital nacional([49]). Com Vargas novamente em 1950, Goulart em 1961, Costa e Silva e Médici depois de 1964, todos esses presidentes gaúchos atestam a marcante vocação do Rio Grande para o poder nacional, através de seus filhos civis e militares.

Este breve esboço é por demais sucinto para registrar outros importantes aspectos do papel do Rio Grande do Sul na

---

(48) "Dimensions of State Formation and Nation Building" (esboço mimeografado, 1971), pp. 21-24.

(49) Veja-se SYLVIO ROMERO, no que respeita às relações entre os caudilhos do Rio Grande e as forças armadas, em *O Caudilhismo no Rio Grande do Sul* (Porto, 1912). J. Love fornece um relato detalhado do papel do Rio Grande do Sul na "questão militar", que fez resultar, posteriormente, a queda do Império. Reproduz, também, uma fotografia em que aparecem os gaúchos atrelando seus cavalos em um obelisco da Avenida Rio Branco, no Rio, em novembro de 1930.

história brasileira. Seria importante levar em conta as divisões internas no Estado e seu papel econômico especial como um supridor de bens no mercado nacional, bem como a importância da imigração européia inicial no Estado para o desenvolvimento agrícola de alta produtividade([50]). Mas permanece o fato de que o papel político do Rio Grande, a nível nacional, tem historicamente mais a ver com sua tradição militar, caudilhista, revolucionária e oligárquica do que com os aspectos modernos e europeizados de sua economia e sociedade.

5. CONCLUSÃO

Admitindo-se que a regionalização quadripartite aqui sugerida seja relevante para o estudo da história política brasileira, poder-se-ia ainda questionar acerca de sua utilidade para a análise dos futuros eventos da vida política nacional.

O cenário político brasileiro passou por uma drástica mudança depois de 1945, com a generalização do direito de voto a toda a população adulta alfabetizada. O sistema de política de massas, surgido após 1945, foi adicionado às separações regionais, criando-se, assim, um padrão um tanto complexo, que analisei num outro trabalho([51]). A separação entre as áreas patrimonialistas e as mais capitalistas e entre o centro, periferia e a fronteira do Estado patrimonialista, acrescentou-se uma outra divisão ligada à participação popular. Surgiram, basicamente, dois tipos de participação política; um deles ao longo do eixo Minas-Rio, e o outro, mais relacionado com as áreas industriais do país. O primeiro foi o que se pode chamar um "sistema de cooptação", que foi definido como um sistema de participação política no qual os cargos governamentais são ambicionados não tanto como meios de implementação de interesses setoriais mas, ao contrário, como meio de mobilidade social em si mesmo. O segundo, pelo contrário, estava mais próximo do conceito clás-

---

(50) Com relação ao papel econômico do Rio Grande como supridor do mercado interno, veja-se o capítulo sobre "Extremo Sul — o precoce desenvolvimento voltado para dentro", de "A Herança Regional do Desenvolvimento Brasileiro", em *Ensaios sobre a Economia Brasileira,* de ANTÔNIO BARROS DE CASTRO (Rio de Janeiro: Forense, 1971).

(51) S. SCHWARTZMAN, "Veinte años de democracia representativa en Brasil".

sico de política de grupos de interesse. Há divisões entre setores rurais e urbanos, bem como entre capitalistas e operários em cada um desses sistemas, tornando elevado o número de possíveis combinações. A inclusão do contexto regional para a análise da política de massas no Brasil é essencial para a compreensão dessa experiência de democracia representativa, se quisermos saber mais do que os simples conceitos de modernização, mobilização, massificação e radicalização poderiam permitir.

Além disso, a correta compreensão do sistema de 1945-64 se torna indispensável, se desejarmos previsões acerca do futuro político do país. Está claro, por exemplo, que esses trabalhos mostram a ingenuidade de se esperar o surgimento de um novo sistema partidário no Brasil, em termos de representação de grupos de interesses. As restrições atuais à atividade política no país não podem ser consideradas como uma simples conseqüência das preferências ideológicas do governo, mas precisam ser interpretadas como um desenvolvimento de uma tradição histórica de centralização governamental e de débeis organizações autônomas. Isto significa que, se as restrições impostas à participação e à mobilização políticas fosses suspensas, qualquer sistema político viável deveria se basear na criação de novas formas de organização política, mais consoantes com a realidade do país e menos em função dos modelos obsoletos da política representativa clássica. Para a busca dessas novas formas, uma visão correta da história das divisões políticas do país é indispensável.

MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL: ENSAIO DE INTERPRETAÇÃO HISTÓRICO-COMPARATIVA

Jorge Balán

INTRODUÇÃO

Em meados do século XIX as expressões de preocupação pela escassez de população no território do Império se multiplicavam. Quase todas as mensagens anuais dos Presidentes provinciais faziam referências ao assunto e o governo imperial encarava com seriedade a necessidade de adotar políticas de expansão demográfica. Apesar do rápido crescimento que a população brasileira experimentou durante o século XVIII e primeira metade do século XIX, acelerado pela importação maciça de escravos, pelas ondas de migração portuguesa voluntária e pela transferência da Corte imperial para o Brasil, não restava dúvida de que o progresso do Brasil estava sendo freado por falta de população num extenso território. A população era apreciável para a época — pouco mais de seis milhões de habitantes estimados para 1840 (aproximadamente a mesma dos Estados Unidos da América em princípios do século XIX) — e as taxas de crescimento eram provavelmente altas, se comparadas com as da Europa Ocidental. Entretanto, mais que o volume total, os elementos que preocupavam as elites da época eram a densidade, a distribuição extremamente desigual e a composição da população.

A preocupação com o incremento do volume demográfico tinha origens diversas. Por um lado, sentia-se escassez de mão-de-obra, especialmente para o café, novo setor dinâmico da economia, que se expandia no sudeste relativamente despovoado. Por outro lado, somente a ocupação efetiva do território podia garantir as fronteiras, diminuir o isolamento e prover de soldados os contingentes político-militares. Essas necessidades tendiam a ser contraditórias. A mão-de-obra para o café era vista como necessariamente escrava, enquanto os colonos e soldados deveriam ser homens livres. Mesmo os lugares onde a população era relativamente abundante, não havia nenhum excesso

evidente e a mobilização geográfica não parecia econômica ou politicamente factível. As alternativas percebidas eram a continuidade do comércio de escravos, a possibilidade de colonização européia ou, mais raramente, a fixação de populações livres nacionais, mediante esquemas de colonização. A persistência da escravidão e do comércio de escravos dificultava claramente a imigração européia e o uso mais intensivo da mão-de-obra livre nacional.

Visto hoje — e a perspectiva finalista neste caso é inevitável — o processo iniciado em meados do século XIX no Brasil foi o da formação de uma sociedade nacional sob o signo de uma estrutura capitalista, partindo de sistemas regionais debilmente amparados pela centralidade do Império, vinculados — mas não integrados — economicamente e cujos setores mais dinâmicos se baseavam na escravidão. O eixo do processo foi durante várias décadas a economia cafeeira, instalada em regiões relativamente novas e com população escassa, as quais, depois de um século de transformações, passaram a ser o centro hegemônico nacional. Durante aquele século os problemas demográficos foram freqüentemente problemas políticos, bem como objeto de políticas mais ou menos conscientes. As soluções adotadas refletiram claramente o êxito relativo de uma classe nova, ou um setor novo de uma velha classe, em construir um sistema capitalista e o surgimento de centros políticos nacionais.

Uma forma de encarar a formação de estruturas capitalistas em sociedades nacionais é através das vicissitudes da força de trabalho, principalmente de seus movimentos geográficos. Estes são processos definidores: a história da formação de uma força de trabalho, formalmente livre, ocupacional e geograficamente móvel, porém necessitada do trabalho assalariado, é a história da formação do capitalismo moderno. Na medida em que essa formação se faz através de atividades econômicas novas e da reelaboração ou do desaparecimento de outras, localizadas diferencialmente no espaço, a história da formação do capitalismo em uma sociedade nacional pode ser descrita em termos de movimentos de população.

O tema desse trabalho é, ao mesmo tempo, ambicioso e modesto. Pretendo relatar a história de tal formação no Brasil, através dos fluxos migratórios ocorridos durante o século passado e da forma como esses fluxos refletiram a relação entre população e estruturas sociais em processo de mudança. Para

tanto, recorrerei parcialmente a uma perspectiva comparativa: tanto no México, como na Argèntina, mais ou menos simultaneamente, se iniciaram processos semelhantes que também chegaram ao predomínio crescente de um sistema econômico, inicialmente baseado na economia exportadora de uma classe social que surgiu dela e liderou o processo, vinculada aos capitais estrangeiros, e de uma região na qual se polarizou o crescimento. Os três países, devido a diferenças anteriores e a peculiaridades em suas respostas a estímulos exógenos, apresentam diferenças importantes, o que permitirá, espero, entender melhor as peculiaridades do caso brasileiro. Este objetivo é, sem dúvida, demasiadamente ambicioso e pretendo, apenas dar aqui os grandes traços de uma análise comparativa. Por outro lado, a modéstia do trabalho reside no fato de que não direi nada demasiadamente novo: o material sobre fluxos migratórios e as interpretações sobre a formação histórica do Brasil serão tomados de outros autores que realizaram a pesquisa de base([1]).

(1) Para não sobrecarregar o leitor, e dada a natureza ensaística desse trabalho, limitarei a um mínimo as referências bibliográficas no texto, bem como as citações a fontes específicas. No final do trabalho o leitor encontrará uma lista das principais obras consultadas com proveito, incluindo as que foram citadas, mediante referência ao autor e à data de publicação, no decorrer do texto.

MIGRAÇÕES NO BRASIL DURANTE O AUGE DA ECONOMIA AGRO-EXPORTADORA

1. O fim do contrabando de escravos para o Brasil em 1850, após duas décadas de ilegalidade tolerada pelas autoridades brasileiras e apenas parcialmente reprimida pela frota britânica, coincidiu com a transformação do café no principal produto de exportação do país. O Brasil era o principal produtor mundial de café, cuja demanda crescia notoriamente com a expansão da revolução industrial na Europa e Estados Unidos, refletindo-se em preços altos, exceto em ocasionais anos de crise. A marcha do café ao longo do vale do Paraíba, mediante a abertura de terras virgens, demandava mão-de-obra crescente, que era quase totalmente escrava. Somente em tarefas parciais, na abertura de novas terras ou nos cultivos para o consumo local, eram utilizados trabalhadores livres. No Brasil, a economia colonial de exportação e a escravidão caminhavam juntas: da mesma forma que a distribuição das sesmarias, a obtenção de crédito, essencial para o cultivo do café, contava com a propriedade de escravos como respaldo. Quanto mais próximo da produção para exportação e quanto mais rentável fosse um setor econômico, maior era o uso de escravos (Cardoso, 1962).

O fim do comércio de escravos trouxe sua escassez, seja em virtude do crescimento natural baixo ou negativo da população escrava, seja devido à expansão da economia exportadora — com o conseqüente aumento de seu preço e a mobilização interna dos escravos para a região cafeeira. A transferência, iniciada antes de 1850, se agravou e se tornou crítica para as outras economias de exportação por volta da década de 70. Principalmente para o Nordeste, mas também para o Rio Grande do Sul e para a região mineradora de Minas Gerais, a concentração de escravos no vale do Paraíba era fonte de preocupações justificadas. Houve, de fato, tentativas fracassadas de proibir

o comércio interestadual de escravos e aumentos de impostos desse comércio, a fim de encarecê-lo (Prado, 1960, pp. 197-198). A contínua expansão do café e as estatísticas de exportação testemunham a inevitabilidade da transferência de escravos. Porém, essa transferência, agravando a crise do regime escravocrata nas regiões de origem, resolvia, apenas de maneira transitória, a falta de mão-de-obra na economia cafeeira.

Do ponto de vista meramente quantitativo a escravidão já não podia solucionar o problema de mão-de-obra numa economia exportadora em rápida expansão. Estima-se que entre princípios do século XVIII e meados do século XIX entraram no Brasil três milhões de escravos (Curtin, 1969) porém, por volta de 1872 havia apenas, 1,5 milhões. Com a alta mortalidade e interrompida a importação, este total tenderia a reduzir-se rapidamente. Além disso, as fugas de escravos, conhecidas ao longo da história brasileira, cresciam com o movimento abolicionista e com o desenvolvimento urbano. Somadas as libertações espontâneas e as libertações parciais anteriores a 1888, o total de escravos por essa época atingiu pouco mais que um terço do registrado em 1872. A demanda previsível nesse momento era ainda muito maior; se tomarmos apenas a demanda ligada à expansão do café veremos que, mesmo a concentração de toda população escrava nas regiões cafeicultoras poderia satisfazer apenas à demanda gerada pelo seu desenvolvimento.

Por outro lado, a permanência da escravidão excluía praticamente outras possíveis fontes de mão-de-obra. Mão-de-obra nacional era utilizada em atividades subsidiárias à economia cafeeira: na produção de alimentos; em tarefas preparatórias de desbravamento; ocasionalmente na colheita do café, como arrendatários; ou como capatazes e *camaradas* nas plantações cafeeiras. O aumento do preço do café e a escassez de escravos eliminaram gradualmente a produção de alimentos dentro das grandes propriedades e levaram à absorção das pequenas pelas grandes. A população livre deslocada era parcialmente integrada nas grandes fazendas, sobretudo como *agregados* e parcialmente emigrava, porém só em raras ocasiões aceitava o que era considerado por todos como trabalho de escravos (Stein, 1961). Aderindo estritamente aos valores da sociedade escravocrata, os trabalhadores livres ou os escravos libertos se recusavam a trabalhar como assalariados ao lado de escravos, preferindo a miséria e desqualificação social que isso implicava (Cardoso, 1962). A mão-de-obra estrangeira, que tinha sido atraída para o Brasil sob

diversos programas, tampouco podia adicionar-se à mão-de-obra escrava na produção do café: no Sul formava colônias fora da economia de exportação e mesmo quando era utilizada para reforçar a mão-de-obra escrava (embora nunca misturada nas mesmas tarefas) só raras vezes o fazia com êxito. Os fazendeiros preferiam o trabalho escravo e os colonos se ressentiam das condições de trabalho que os assimilavam àquela situação (Viotti da Costa, 1966, pp. 78-83).

2. As discussões sobre as vantagens da migração européia como resposta óbvia à escassez de mão-de-obra aumentavam à medida que se aproximava a data da abolição. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a propor e iniciar planos de colonização européia. Além disso, em numerosas ocasiões foram propostos — embora poucas vezes implementados — planos de colonização de população nacional. Em ambos os casos, esses planos só respondiam parcialmente às necessidades de mão-de-obra da economia de exportação, uma vez que esta economia, até bem próximo da abolição, utilizou quase que exclusivamente mão-de-obra escrava e não se concebiam, então, outras alternativas.

Deixando de lado algumas tentativas de colonização do governo português durante o século XVIII, no período posterior à independência houve repetidas tentativas de colonização, sobretudo no Sul do país, dando preferência a europeus setentrionais, espacialmente alemães e suíços. Seja por iniciativa do governo imperial, seja com sua ajuda, a finalidade explícita era povoar o país. A imigração voluntária, sobretudo portuguesa, apesar de bem-vinda, tendia a concentrar-se nas cidades (de preferência no Rio de Janeiro) ou a ligar-se de uma ou outra forma ao setor dinâmico da economia, isto é, a exportação. A colonização, ao contrário da imigração, encheria os espaços vazios e asseguraria o controle sobre o território nacional. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina estabeleceram-se colônias importantes ao longo da rota para o Norte, porém no Rio de Janeiro a expansão do café limitava as terras disponíveis para colonização e em Minas Gerais essas praticamente não existiam desde o auge da mineração (Viotti da Costa, 1966). A colonização oficial fracassou com freqüência devido à inviabilidade econômica de um projeto basicamente político: na falta de mercados, os colonos rapidamente se dispersavam ou regrediam à economia de subsistência (Tavares et al., 1972).

Nas décadas posteriores à interrupção do tráfico de escravos, aumentou a colonização privada, dirigida em grande parte no sentido de prover mão-de-obra à economia cafeeira. Os esforços mais importantes antes da abolição foram no Oeste paulista (Diegues, 1964). Na maioria das fazendas cafeeiras da região o trabalho escravo não foi completamente abandonado, mas se agregava a ele mão-de-obra estrangeira em sistemas de parceria. Embora as tarefas fossem claramente delimitadas — raras vezes trabalhando lado livres e escravos — na maioria dos casos não demoravam a aparecer sérios atritos entre fazendeiros e colonos (Viotti da Costa, 1966). Sistematicamente os fazendeiros se queixavam da falta de disciplina e da impossibilidade de fazer cumprir as obrigações contratadas no regime de parceria, enquanto os colonos se queixavam de vários tipos de sistemas utilizados para reduzir suas rendas e diminuir ou impedir o pagamento das dívidas contraídas (e, portanto, a real libertação). Com a superposição dos trabalhos escravo e livre, utilizando escravos em parte de suas terras, o fazendeiro dava em parceria suas piores terras e tendia a considerar a mão-de-obra livre como alternativa que diminuía a inversão inicial, baixava ou anulava o custo de manutenção, porém apesar disso assegurava a mão-de-obra. O sistema que lhe permitia fixar a mão-de-obra com pouca inversão era a parceria com endividamento. Porém tal sistema contradizia as expectativas de ascensão dos imigrantes e os fixava na fazenda cafeeira de forma subjetiva e objetivamente semelhante à escravidão. Daí o fracasso, a limitação quantitativa das experiências de colonização e a campanha oposicionista de diversos governos europeus preocupados com a escravização de seus compatriotas no Brasil.

Os planos de colonização de população nacional, cujo objetivo era fixar uma população errante e preencher espaços vazios de forma permanente, nunca foram levados a cabo de forma maciça e, de fato, são bem pouco mencionados na literatura. As dificuldades com a colonização estrangeira provocaram entusiasmo em Minas Gerais (onde a colonização foi menos importante que em São Paulo ou mais ao sul) pela colonização nacional, "... à exemplo do que foi feito na Província da Bahia, sob a ação de Sinimbu", segundo expressões do vice-presidente mineiro em 1859 (Viotti da Costa, p. 113; Iglesias, 1958, cap. IV). Da mesma forma, naquele ano o relatório presidencial paulista continha referências a um possível impulso da colonização nacional.

Mesmo a fixação ou redistribuição de mão-de-obra nacional pouco serviria para incrementar o volume total, problema que a nível nacional era de importância tanto econômica quanto político-militar. Existia uma preocupação difusa pelo escasso volume de população e pelo peso relativo dos escravos. Isto foi sempre fonte de temores: a possível rebelião, ativada por fugas e formação de comunidades de escravos libertos ou fugidos, estava presente na mente de quase todos. Esse temor recrudescia quando, por alguma razão, diminuía a população branca adulta. Nesse sentido, a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1865-1870) foi crucial. Para a elite militar em ascensão política, essa guerra demonstrou mais claramente a necessidade de povoar as zonas fronteiriças para fortalecê-las; a dificuldade de recrutar soldados pela escassez de população e pela impossibilidade de constituir um exército de escravos; e a desproteção em que ficavam as regiões escravistas quando os homens livres eram mobilizados para a guerra. Tal elite, fortificada depois da guerra, viu, com mais simpatia que outros setores, a necessidade de estimular a imigração estrangeira e, portanto, de acabar com a escravidão (Prado, 1956).

3. Durante os anos imediatamente anteriores à abolição da escravidão, em 1888, começou a aumentar o fluxo de imigrantes europeus para o Brasil, que se tornou maciço com a abolição e alcançou seus níveis mais altos durante a década seguinte, continuando — com algumas interrupções (durante a Primeira Guerra Mundial) — até a crise de 30. Apesar de posteriormente ter tido alguma importância, essa imigração nunca alcançou — seja absoluta ou relativamente — a importância atingida durante as décadas anteriores à grande depressão. Importante em termos absolutos, a imigração para o Brasil foi menor que para a Argentina e muito menor que a recebida pelos Estados Unidos. Entretanto, seu impacto foi crucial no desenvolvimento do trabalho assalariado no Brasil.

Durante as décadas anteriores à abolição, boa parte dos imigrantes se dirigia aos Estados do Sul, especialmente Rio Grande do Sul e Santa Catarina, formando fora das regiões de predomínio escravista núcleos de população baseados na pequena propriedade rural. Porém, já na década de 1880, São Paulo e o café se converteram nos principais receptores de imigrantes. Na década seguinte, a de maior volume migratório para o Brasil, ocorreram três aspectos inter-relacionados: a porcentagem correspondente a São Paulo aumentou, predominou a imigração

italiana e a imigração foi subvencionada, em grande medida, pelo governo estadual.

A Itália tinha-se convertido, desde a unificação, num país de forte emigração. A prolongada crise entre meados da década de 80 e meados de 90 impulsionou a emigração, sobretudo do norte, que em grande parte cruzava o Atlântico. Durante o qüinqüênio 1886-1890 a cifra total superou a 1 100 000 emigrantes, sendo que quase 60% deles cruzaram o Atlântico. A Argentina era o principal país receptor (259 mil) seguida do Brasil (174 mil) e dos Estados Unidos (75 mil). (Vazquez Presedo, 1971, pp. 96-97). Parte daquele qüinqüênio cobre anos nos quais a escravidão ainda era legal no Brasil, o que faz ainda mais surpreendente seu peso sobre o total. No qüinqüênio seguinte, entre 1891-1895, o Brasil passou à frente com 330 mil imigrantes italianos enquanto que os totais para a Argentina e os Estados Unidos foram de 259 e 170 mil respectivamente. A depressão que afetou esses países em 1890 e a contínua elevação dos preços do café tiveram, sem dúvida, relação com essas cifras. Nas décadas posteriores os Estados Unidos se converteram no principal receptor de imigrantes italianos nas Américas, enquanto Argentina e Brasil repartiam o restante. No começo do século a porcentagem correspondente à Argentina aumentou, além de dar-se uma emigração italiana do Brasil para aquele país. A conjuntura econômica favorável, a primeira crise de superprodução do café no Brasil e as limitações impostas pelo governo italiano em função dos maus tratos sofridos pelos imigrantes italianos no Brasil foram fatores que favoreceram a Argentina.

A concentração de imigrantes em São Paulo em fins da década de 80 e durante as décadas seguintes foi conseqüência direta da expansão cafeeira naquele Estado e da promoção da imigração européia feita pelo governo estadual. Com a decadência do café no vale do Paraíba se abriram terras novas mais ao sul e ao oeste, em território paulista. Nas novas fazendas, o trabalho livre, principalmente europeu, começou a substituir o trabalho escravo, mesmo antes da abolição. A escassez crescente do escravo, as perspectivas mais ou menos certas da abolição e a renovação técnica e mecanização da produção influíram na adoção da mão-de-obra livre em substituição à escrava. A expansão da área cultivada era vital e só se fez possível graças ao aumento drástico e rápido do fluxo de mão-de-obra. A firme iniciativa do governo estadual antes da procla-

mação da República, reforçada pela constituição de 1891, que delegava a política imigratória aos Estados, refletiu as necessidades dos fazendeiros paulistas. Sem uma campanha organizada e sem subvenções, a entrada maciça de imigrantes não teria atingido tal magnitude. Minas Gerais, que nunca se empenhou numa política imigratória, recebeu porcentagens mínimas do fluxo total apesar do café continuar sendo importante naquele Estado.

O forte influxo de mão-de-obra estrangeira em São Paulo, sobretudo italiana, permitiu aos fazendeiros do café dispensar os escravos libertos. Com a abolição, em 1888, os ex-escravos tentaram, em sua maioria, escapar do trabalho assalariado nas fazendas cafeeiras, onde necessariamente conservariam o *status* social, se não o legal, de escravos. Desprovidos de qualquer meio de subsistência, muitos deles voltaram aos cafezais. Mas nas áreas mais dinâmicas, já como trabalhadores livres, mal puderam competir com a mão-de-obra imigrante e estavam em desvantagem mesmo com relação à mão-de-obra nacional não originária da escravidão (Fernandes, 1964).

Na década crucial posterior à abolição, então, a grande imigração para São Paulo permitiu a renovação e o crescimento da economia cafeeira. Obviamente a renovação não foi total e nem feita de um dia para o outro: sob o regime de parceria ainda se expressavam, com freqüência, os hábitos formados durante séculos de regime de trabalho escravo. Entretanto, uma das mudanças básicas foi introduzida pela subvenção à imigração, que permitiu a radicação dos colonos nas fazendas cafeeiras praticamente sem dívidas prévias. O endividamento em décadas anteriores tinha sido, ao mesmo tempo, o ponto básico utilizado pelo fazendeiro para fixar sua mão-de-obra e a principal fonte de frustração e tentação de romper o contrato para o colono livre. Os salários continuavam baixos sob a pressão do fluxo imigratório e da reserva que significavam os ex-escravos e a mão-de-obra nacional, mas a transição ao sistema de trabalho livre tinha sido feita.

Por outro lado, mantinha-se a crise italiana enquanto a conjuntura argentina só iria melhorar substancialmente nos fins do século, quando então os fluxos de imigração se desviariam para a Argentina. Em princípios do século a situação brasileira tinha mudado e já não era necessária uma política agressiva para atrair imigrantes. Além disso, essa política era dificultada pelo

governo italiano. Os imigrantes chegavam agora atraídos por vínculos estabelecidos e por possibilidades de trabalho tanto urbano como rural. Outro fator que limitava o interesse do governo por uma política imigratória agressiva era que, então, as primeiras crises de superprodução do café indicavam claramente a limitação à absorção de contingentes imigratórios dentro da economia exportadora.

A partir do auge da economia cafeeira, sobretudo em sua fase paulista, houve um desenvolvimento considerável da economia urbana. A expansão ferroviária incrementou o papel comercial de alguns centros urbanos, especialmente São Paulo-Santos. Em fins do século essa cidade começou a transformar-se, passando de centro comercial e financeiro a centro industrial. Antes disso o Rio de Janeiro crescia também rapidamente, construindo uma base industrial. As oportunidades de emprego urbano, sobretudo para mão-de-obra com alguma especialização e/ou capital, aumentavam rapidamente. Não é de se estranhar, então, que parte importante do contingente migratório se radicasse diretamente nas cidades, ou voltasse a elas pouco tempo depois de trabalhar como colonos nas fazendas de café. É bom lembrar que até 1895 a imigração italiana predominante foi a originada no norte da Itália, com considerável experiência industrial (Vazquez Presedo, p. 101).

4. Tanto na economia agrícola de exportação mais dinâmica, o café, quanto na economia urbana em expansão, durante os últimos anos do século passado e a primeira década deste século, a massa imigratória européia relegou a um segundo plano a mão-de-obra nacional e, por assim dizer, a um terceiro plano os ex-escravos.

Durante as décadas anteriores à abolição, as possibilidades de substituir o braço escravo pela chamada mão-de-obra nacional eram mencionadas com persistência, tanto nas províncias do sul e do sudeste como nas do nordeste. Como vimos, ela era pouco utilizada na economia de exportação ou vinculada a ela como o café no Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; o açúcar no Rio e no Nordeste; ou as charqueadas no Sul. O algodão nordestino foi, aparentemente, uma exceção pelo seu maior uso de mão-de-obra não escrava (livre) (Correia de Andrade, 1964, p. 149). Com a abolição, a imigração estrangeira substituiu os escravos no café, o produto de maior dinamismo com centro em São Paulo. Em outros produtos de exportação, especial-

mente no Nordeste e no Norte, a influência da imigração européia foi quase nula e a mão-de-obra nacional foi utilizada, bem como os ex-escravos.

Estes fenômenos tiveram um reflexo claro nas migrações desse período, tanto na radicação dos imigrantes estrangeiros como nos movimentos de população brasileira livre e ex-escrava. Entretanto, cabe perguntar por que em sua expansão — pelo menos até a Primeira Guerra Mundial — o café absorveu relativamente pouca mão-de-obra nacional existente na região, deslocou a mão-de-obra negra e não gerou migração inter-regional significativa. A resposta tende a ser circular, embora correta: onde houve imigração, houve apenas uma absorção lenta tanto de brancos como de negros nacionais, enquanto onde não houve imigração a mão-de-obra nacional se constituiu na principal força de trabalho nos setores capitalistas. As vantagens dos imigrantes eram evidentes, uma vez emigrados. Mas então voltamos à pergunta de por que se fomentou a imigração estrangeira em vez de mobilizar-se a mão-de-obra nacional e ex-escrava como assalariada ou, pelo menos, por que uma não se somou à outra? Celso Furtado discutiu detalhadamente o problema da mão-de-obra durante o período agro-exportador (Furtado, 1959, capítulos 21 à 24), problema retomado por Graham e Buarque de Holanda (1971).

Acredito que a resposta, esboçada no ponto anterior, pode ser reconstruída aqui sob um outro ângulo. A mão-de-obra existente na região cafeicultora era escassa, dispersa e debilmente ligada a uma economia de mercado. Um recrutamento maciço era subjetiva e objetivamente impossível: existiam terras disponíveis para avançar numa agricultura semi-itinerante de subsistência e o trabalho assalariado nas fazendas cafeeiras seria sempre identificdo — na mente dos fazendeiros e dos trabalhadores — com um trabalho escravo. Existia um forte preconceito contra a mão-de-obra nacional, indisciplinada, ociosa e violenta. Provavelmente o preconceito tinha raízes claras na realidade. Ambas, imagem e realidade, surgiam da identificação do trabalho disciplinado com o trabalho forçado (escravo) e da tradição e possibilidade de uma economia de subsistência com terras livres. Os agregados nas grandes fazendas eram tolerados — e talvez procurados — em função de múltiplos serviços econômicos ou políticos que podiam prestar aos fazendeiros (Stein, 1961). Sitiantes, posseiros e meeiros também se vinculavam de forma variável à economia da fazenda, embora cada vez menos, devido

ao crescimento das grandes fazendas e ao aumento dos preços do café. A proletarização só poderia resultar da eliminação de outros meios de subsistência e do surgimento de setores sem tradição escrava. A mão-de-obra liberada pela crise italiana era densa, sem meios de vida alternativos e, tanto objetiva como subjetivamente, apropriada para uma agricultura capitalista, pelo menos uma vez abolida a escravidão. Por seu lado, sua existência e recrutamento fizeram mais lenta e paulatina a absorção da mão-de-obra nacional nos setores capitalistas, tanto rural como urbano.

Sem dúvida, a absorção foi acelerada pela diminuição do fluxo imigratório estrangeiro: a correlação inversa entre correntes migratórias estrangeiras e internas para São Paulo sugere isso claramente (Lopes, 1971, pp. 57-59). Porém, mesmo antes da abolição, existem indicações claras de que a mão-de-obra nacional seguia a expansão cafeeira. A população do Estado de São Paulo foi mais que duplicada entre 1854 e 1872, sendo o crescimento ainda mais pronunciado entre a população livre, que passou de 294,6 a 680,7 mil, crescimento este devido apenas em ínfima proporção ao influxo de estrangeiros que em 1872 representavam apenas 3,5% do total (Fernandes, 1971). Parte importante desse crescimento deve ter sido produto de migrações internas, em especial procedentes do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Neste último Estado a população se desloca das antigas regiões mineradoras em direção ao sul e à zona da mata, incluindo tanto escravos quanto homens livres atraídos pelo surto cafeeiro. A urbanização durante estas décadas, primeiro no Rio de Janeiro e em seguida em São Paulo, além do forte influxo estrangeiro, contou com importantes contribuições de migração interna. Mais tarde, com a crescente emigração dos imigrantes europeus e seus descendentes para as cidades, o processo de integração de mão-de-obra assalariada de origem nacional foi se acelerando. Na década de 1920 fluxos de migrantes nordestinos no Rio de Janeiro e em São Paulo começaram a ser sentidos pouco depois das correntes procedentes de Minas Gerais. Isso era indício da crescente escassez de mão-de-obra na economia do Sudeste em expansão e diversificação.

5. A técnica expositiva adotada, partindo do setor mais dinâmico da economia exportadora e da mobilidade de mão-de-obra na região onde aquela se localiza deixou de lado, até

agora, uma ampla região na qual, em fins do Império, se localizava quase a metade da população brasileira e na qual se davam, durante o período analisado, os mais importantes fluxos migratórios internos: o Nordeste. Isto se deu porque, embora importantes, esses fluxos só minoritariamente se dirigiram para o Sudeste e se vincularam debilmente (até então) com o desenvolvimento da economia capitalista daquela região.

O Nordeste, área de mais antiga e densa população no Brasil, já tinha experimentado um importante fluxo emigratório para a região mineradora durante o século XVIII. Durante o século XIX, e em especial durante o terceiro quartel a população crescia rapidamente e avançava aceleradamente para o sertão. A economia açucareira saiu do longo período de estagnação e iniciou uma lenta fase ascendente desde começos do século XIX com algumas renovações técnicas, continuando esta ascensão até a segunda metade daquele século. Além disso, o algodão, que tinha surgido como um novo produto de exportação em fins do século XVIII, ascendeu consideravelmente durante o século XIX e atingiu seu apogeu durante os anos de guerra civil nos Estados Unidos. Diferentemente do açúcar, o algodão era também cultivado fora do litoral e da zona da mata, embrenhando-se pelo agreste nordestino, sendo cultivado sobretudo em pequenas e médias propriedades que associavam o cultivo algodoeiro à produção de alimentos como o milhão e o feijão. Apesar de ter havido grandes plantações, elas foram a exceção mais que a regra, da mesma forma que o uso do trabalho escravo foi limitado por ser pouco rentável: com um ciclo vegetativo curto, o algodão não precisava, como a cana-de-açúcar, de cuidados durante todo o ano (Correia de Andrade, 1964, p. 149). Tanto a economia algodoeira como a açucareira se ligavam de diversas formas com as economias de subsistência do sertão, dando lugar a um avanço demográfico e geográfico quase constante durante grande parte do século.

A região nordestina sofria um paulatino processo de marginalização política e econômica devido, entre outras razões, à escassa capacidade de adaptação tecnológica à nova situação do mercado internacional, bem como ao surgimento e avanço da economia cafeeira no Sudeste. Na segunda metade do século houve uma importante redistribuição do poder político em nível nacional, terminando com a hegemonia política nordestina e gerando mudanças na estrutura política regional (Palmeira, 1966). No último quartel do século se conjugaram vários ele-

mentos que aumentaram tal marginalização ao mesmo tempo que outorgavam maior autonomia política e econômica à região.

A transição do trabalho escravo para outras formas de uso de mão-de-obra foi mais lenta e menos drástica no Nordeste do que no Sudeste. O chamado complexo rural, que incluía setores de economia de subsistência ligados à economia de exportação, ocupava mais trabalhadores livres que as fazendas de café, embora raras vezes sob um regime assalariado e freqüentemente com vínculos servis. No cultivo do algodão, como já foi dito, o trabalho escravo era quase inexistente. Tanto num caso como no outro, as relações entre as economias de subsistência e exportação permitiam o crescimento de diversos vínculos entre latifundiários e camponeses independentes. Com a escassez dos escravos depois de 1850, com o aumento de seu custo e com a venda de muitos deles às plantações de café, o contingente de mão-de-obra utilizada sob o regime assalariado cresceu rapidamente. Esse contingente continuava sendo ligado, com freqüência, à agricultura de subsistência. O início de um processo de industrialização, sobretudo no Recife, se vinculou à transformação técnica açucareira com o surgimento das usinas e ambos impulsionaram o crescimento da população urbana, resultado de uma migração rural-urbana bastante notória para a época (Singer, 1963).

A grande seca dos anos 1877-1879, após mais de duas décadas de chuvas bastante regulares e de expansão da produção algodoeira, provocou mudanças demográficas muito importantes, sobretudo nas regiões mais afetadas; Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. Por um lado, houve altas taxas de mortalidade. Embora os cálculos sejam bastante aproximativos, não resta dúvida de que a população total em algumas áreas diminuiu notoriamente e que a mortalidade infantil alcançou níveis inusitados. Além disso, a morte do gado, básico na economia da região, implicava em sérias dificuldades de reconstrução dos núcleos populacionais da mesma. Por outro lado, houve emigração em massa dentro do Nordeste em direção a regiões menos afetadas, aos centros urbanos e à Amazônia.

O auge da borracha, que requeria para sua expansão apenas quantidades crescentes de mão-de-obra não especializada, atraiu fortes correntes de migrações originadas no Nordeste durante a seca e mantidas ao longo de várias décadas até que a concorrência crescente privou o Brasil do monopólio daquele

produto (Furtado, 1959). Atividade eminentemente extrativa e comercial, para a qual não se requeriam inversões importantes, o recrutamento da mão-de-obra era essencial. As companhias apelaram para o embarque maciço, nos portos do Nordeste, da grande população flutuante acumulada graças à seca e, posteriormente, pela crise da economia exportadora. O desgaste daquela mão-de-obra era rápido, seja pela alta mortalidade causada pelas condições de isolamento e insalubridade da Amazônia, seja pela alta taxa de migração de retorno. De fato, embora atraídos pelos lucros rápidos e, para os níveis nordestinos fabulosos e retidos na medida do possível pelo endividamento gerado pela viagem e pelos víveres recebidos para subsistência durante a entre-safra, a tendência à migração de retorno parece ter sido grande desde o começo e maciça quando o mercado internacional deixou de absorver o produto em grande escala. Todos preferiam retornar à agricultura de subsistência do Nordeste ao invés de praticá-la no isolamento e baixa densidade da Amazônia, embora aí também ela tenha se expandido.

Além disso, houve fluxos dentro do Nordeste, em direção ao litoral e ao Sul e sem dúvida alguns deles devem ter alcançado durante estas décadas — entre as secas de 1877-1879 e a Primeira Guerra Mundial — os Estados do Sudeste, especialmente Minas Gerais. Todas as cidades do Nordeste localizadas no litoral cresceram rapidamente. E embora uma incipiente industrialização absorvesse parte do crescimento demográfico e a modernização da indústria açucareira significasse um crescimento da economia urbana, os setores urbanos tradicionais — que caracterizavam a maioria das grandes cidades da época — se expandiam igualmente. No sul da Bahia a produção de cacau recebeu um grande impulso graças ao influxo de mão-de-obra proveniente dos Estados do Norte. Finalmente, é muito possível que, pelo menos de forma parcial, tenham havido fluxos mais ao sul entre 1872 e 1890. Os cálculos baseados em dados censais indicam este fato com clareza (Graham e Buarque de Holanda, 1971) e existem referências a embarques, durante e depois das secas, em direção ao Rio de Janeiro (Viotti da Costa, 1966, p. 132). A cafeicultura em Minas Gerais, não tendo recebido aportes importantes de imigrantes estrangeiros, deve ter feito uso de mão-de-obra livre, tanto mineira como nordestina, depois da abolição. O mesmo deve ter acontecido com as plantações açucareiras no Estado do Rio de Janeiro. Provavelmente uma parte maior da migração para estes Estados implicou numa

expansão da economia agropecuária de subsistência. Porém, entre 1890 e 1920, a migração para os Estados do Sul foi muito escassa.

Durante estas décadas só muito indiretamente podem ser ligados os processos que afetaram as migrações internas no Nordeste com o auge da economia cafeeira no Sudeste, exceto o fluxo de escravos. Nos Estados nordestinos, incluindo a Bahia, existia a maior concentração demográfica da época. Embora os dados dos primeiros censos nacionais não possam ser tomados ao pé da letra, eles nos dão uma idéia das magnitudes relativas: de um total de aproximadamente 10 milhões de habitantes em 1872, pouco mais de 2 milhões viviam em Minas, aproximadamente 1,4 milhões na Bahia, mais ou menos a mesma quantidade nos Estados mais próximos do Nordeste (Sergipe, Alagoas, Pernambuco) e 1,9 milhões nos Estados mais ao norte (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba). A emigração pelas secas e a atração pelo auge da borracha indicam que existia mão-de-obra mobilizável durante uma crise acentuada e/ou mediante recrutamento organizado. Dali partiram fluxos importantes para a Amazônia, as cidades litorâneas e os outros Estados da região, chegando ao sul baiano. Tanto Minas como a Bahia, pelo menos durante as últimas décadas do século passado, participaram parcialmente do auge exportador e perderam pouca população para o Rio ou São Paulo, substituída por fluxos provenientes do Norte. Nas primeiras décadas deste século as migrações de Minas para o Sul começaram a ser importantes. Porém, apenas a partir da década de 30 podemos falar de fluxos maciços para o Sudeste.

Por que não se recrutou maciçamente mão-de-obra destes Estados para o desenvolvimento cafeeiro no Sul, em vez de — ou além de — promover a imigração estrangeira? Como vimos, havia ali uma população mais densa e com menos possibilidades de expandir-se em regiões novas de substâncias que nos Estados do Sudeste. Graham e Buarque de Holanda discutiram detalhadamente este problema e acharam que uma explicação satisfatória deveria incluir pelo menos referências a fatores tão diversos como a preferência dos fazendeiros pela mão-de-obra estrangeira, as dificuldades da mão-de-obra nacional para adaptar-se à condição de assalariado de forma disciplinada, a existência de fortes pressões na Itália que permitiam dispor de mão-de-obra barata em quantidades razoáveis, o custo rela-

tivamente baixo do transporte internacional comparado com as dificuldades do transporte inter-regional no Brasil e as oposições levantadas por diversos grupos de interesse à transferência inter-regional de mão-de-obra (1971, pp. 42 e segs.). A análise desses autores parece completa. Penso apenas que deveria enfatizar-se o fato de que, com exceção do sertão mais ao norte e durante as secas, realmente dentro do sistema vigente não existia muita mão-de-obra excedente e a que havia permanecia ligada às plantações e só formalmente era livre para emigrar. Os cafeicultores dificilmente poderiam competir com os interesses da borracha pela mão-de-obra deslocada pelas secas, encarecida pelo transporte e com maiores dificuldades de adaptação à produção do café, sobretudo nas novas condições tecnológicas da fase expansiva paulista.

6. Deixei para o final um fluxo migratório, sem dúvida importante, mas sobre o qual pouco se conhece durante este período: a migração de escravos libertos no período imediatamente anterior e depois da abolição. As análises sobre a integração do negro na sociedade de classes, especialmente a de autoria de Florestan Fernandes (1864, 1971), explicam a lentidão de tal integração e sua relação com as condições da abolição e com a concorrência da mão-de-obra estrangeira. Enquanto na economia de exportação menos dinâmica a mão-de-obra escrava foi vendida ou absorvida sob um regime assalariado que só lentamente mudou as condições de trabalho do negro, na mais dinâmica (o café em São Paulo) e na incipiente industrialização e auge da economia urbana, não houve absorção. Tais análises sugerem importantes fluxos migratórios que não foram estudados detalhadamente. Ou, pelo menos, eu não conheço estudos nesse sentido. Talvez seja impossível reconstruir quantitativamente esses fluxos. Houve, sem dúvida, emigração para centros urbanos, mas — pelo menos no caso de São Paulo — esta não foi tão grande como assinalavam os informes da época, nem foi produzida devido à expansão do mercado de trabalho: em sua maioria, durante as primeiras décadas posteriores à abolição, os libertos se concentraram em bairros periféricos, mantendo contato com ocupações rurais e formando um subproletariado só minimamente ocupado nos setores dinâmicos da economia urbana. Por outro lado, houve migração considerável entre áreas rurais, embora as informações sejam contraditórias. Houve, talvez, certa emigração de retorno ao Nordeste, sobretudo de ex-escravos importados durante os últimos anos

de escravidão, além de considerável mobilidade entre fazendas de café no Sudeste e absorção de um contingente considerável na agricultura de subsistência da região.

Se é difícil dar uma resposta satisfatória, não circular, para o problema da imigração estrangeira *versus* uso de mão-de-obra nacional (seja regionalmente ou com migração inter-regional), também é complexo o problema da absorção do ex-escravo (e, conseqüentemente, sua migração em diversas direções). Claramente, como demonstra Florestan Fernandes ou como indica Cardoso no caso do Rio Grande do Sul... "o braço livre desejado era o braço estrangeiro, sem mácula, não o braço do liberto ou do negro degradado pela escravidão. Esse, ao contrário, passava a ser considerado *em si mesmo,* independentemente do sistema escravocrata, como causa de ociosidade, marasmo, dissolução. O que fora fruto da escravidão passava a ser confundido com sua causa e tido como fator de imobilismo e atraso" (Cardoso, 1962, p. 22). Sob essas condições, a proletarização do ex-escravo devia esperar uma renovação geracional e mudanças importantes no mercado de trabalho.

7. Em síntese, durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras décadas do século XX observamos, no Brasil, imigrações internacionais, inter-regionais e intra-regionais de grande magnitude, de tipos diversos, embora todas elas vinculadas direta ou indiretamente à emergência de estruturas capitalistas na economia exportadora e com mudanças importantes na forma de integração nacional. Retomarei esse tema nas conclusões, mas quero agora simplesmente mencionar a diversidade de tipos migratórios: 1) Migração de escravos, assimilável em um regime escravocrata a transferência de trabalhadores como mercadorias; 2) Imigração estrangeira, com diversos sub-tipos: a. — colonização em áreas novas, em pequena propriedade; b. — contratação de mão-de-obra sob um regime de endividamento-parceria; c. — imigração subvencionada de mão-de-obra livre, destinada abertamente a prover colonos, mas em medida importante radicada inicialmente nas cidades; d. — imigração livre, sem intervenção estatal ou de companhias de colonização. Embora os dois primeiros subtipos tenham tido uma maior proporção de fracasso e inicialmente não tenham constituído uma força de trabalho livre, em seu conjunto a população de imigrantes e seus descendentes formou o primeiro contingente importante de trabalhadores formalmente livres no Brasil, constituindo as bases demográficas do sistema capitalista

moderno de produção; 3) Migração de mão-de-obra nacional, bastante lenta no princípio e crescento lentamente nas primeiras décadas deste século, em direção às regiões onde o capitalismo moderno se expandia, inserindo-se nele parcialmente, nos espaços deixados pela mobilização rápida da mão-de-obra estrangeira ou seus descendentes; 4) Migrações lentas e de curta distância ampliando as regiões ocupadas com economia agropecuária de subsistência, tanto no Sudeste (caboclos expulsos pelo café, ex-escravos pela ebolição), no Nordeste e no Norte a partir da decadência da produção da borracha; 5) Migração de mão-de-obra formalmente livre, porém ligada por vínculos de endividamento e recrutada em forma maciça para a produção da borracha na Amazônia. Esse tipo de migração se vincula com a migração rural-urbana no Nordeste, conseqüência das secas e da desagregação do complexo rural; 6) Migração de negros libertos deslocados por imigrantes estrangeiros e não assimilável ao trabalho assalariado.

Sem dúvida, se tomamos como definição de migrante aquele cuja residência não coincide com o local de nascimento, a proporção de migrantes no Brasil em fins do século passado era altíssima, talvez a mais alta em toda a história contemporânea do país. Entretanto, embora grande parte daquelas migrações se vinculasse ao surgimento do capitalismo moderno, apenas uma porção reduzida era constituída por movimentos de trabalhadores livres, respondendo a estímulos dentro de um mercado de trabalho do qual dependia para a subsistência. Com o tempo, este tipo de migração irá, entretanto, aumentando em importância.

NOTAS COMPARATIVAS: OS CASOS DA ARGENTINA E DO MÉXICO

1. Na Argentina e no México, do mesmo modo que no Brasil, houve desde meados do século XIX uma clara preocupação, entre as elites, com os problemas demográficos, embora essa preocupação tenha levado mais tempo para cristalizar-se naqueles países devido ao estado de guerra civil quase constante que os afetou desde a guerra da Independência, bem como a intervenção estrangeira no caso mexicano. Os temas eram semelhantes: a escassa densidade, a distribuição irregular sobre

o território nacional, a falta de mão-de-obra e a baixa "qualidade" da mesma (associada em todos os casos a uma preferência por população européia). O deserto introduzia descontinuidades importantes no território nacional, dificultava as comunicações e colocava em perigo a débil integração política existente. A possível e real ameaça de perda territorial por secessão ou invasão coincidia com a dificuldade para expandir atividades econômicas crescentemente rentáveis com a ampliação do comércio internacional: nos dois casos o povoamento era sinal de progresso.

A semelhança entre os três países pode ser enganosa. O México, que tinha sido por muito tempo a colônia mais rica e povoada da América espanhola, apesar de guerras, invasões e perda de território continuava tendo vantagens consideráveis do ponto de vista de recursos humanos, comunicações e ocupação efetiva do território sobre os outros países em meados do século XIX. Com aproximadamente oito milhões de habitantes, sua densidade demográfica era maior. Além disso, a mineração, o artesanato, a indústria incipiente, o comércio e a agricultura tinham maior desenvolvimento no México que no Brasil ou Argentina. Embora a agricultura permanecesse em grande medida com níveis tecnológicos pré-colombianos, esses eram superiores aos da atividade agro-pecuária de subsistência no Brasil ou no nordeste argentino e aos da pecuária extensiva do litoral argentino ou do sul brasileiro. Ainda assim não é arbitrário afirmar para a época da Reforma que "a extensão considerável de seu território, a escassa população, a carência de comunicações e transporte, o atraso econômico e os violentos contrastes sociais, bem como a formação natural de estritos interesses locais muito distantes uns dos outros, faziam do México uma entidade política que tinha muito de ficção" (López Cámara, 1967, p. 5).

A Argentina, mesmo depois do rápido crescimento do litoral, baseado no predomínio comercial de Buenos Aires durante o século XVIII, interrompido pelas guerras civis e da Independência, podia ser descrita ainda mais corretamente como um deserto com algumas ilhas de atividade, formando um sistema debilmente conectado, política e economicamente. Em 1869 o primeiro censo nacional registrou apenas 1,7 milhões de habitantes, depois de mais de um século de crescimento demográfico lento, porém constante, e de duas décadas de crescimento mais acelerado. (Esta é, incidentalmente, outra semelhança entre os

três países: o século XVIII tinha presenciado taxas de crescimento relativamente altas em comparação com séculos anteriores ou com a Europa no mesmo período, talvez um pouco maiores no Brasil, graças às imigrações da Europa e da África. Esta tendência continuou durante o século XIX, talvez um pouco freada na Argentina e no México pelas guerras civis. Deste modo, a escassez demográfica era menor que um século e meio antes, porém mais relevante política e economicamente). (Ver Sánchez Albornoz e Moreno, 1968 e Sánchez Albornoz, 1973, para as estimativas de população.)

Em meados do século passado havia divergências importantes entre esses três países na forma de ocupação territorial e na estrutura da força de trabalho que influíram de modo decisivo nos processos migratórios provocados pelo apogeu das exportações. Nem no México nem na Argentina havia população escrava: na Argentina o comércio de escravos tinha tido alguma importância, especialmente pelo papel desempenhado por Buenos Aires durante o século XVIII. Mas nunca houve uma estrutura social baseada no trabalho escravo. No México, a mão-de-obra servil indígena foi a base do sistema colonial, ainda que com variações temporais e regionais importantes e ainda o era na estrutura neocolonial do México independente. O traço essencial era a fixação da mão-de-obra e a combinação de seu uso na economia comercial e de subsistência, além da extração de um excedente desta última. Diferentemente da escravidão no Brasil, o regime servil no México não implicava numa inversão importante em mão-de-obra, enquanto que aquela permitia claramente uma maior mobilidade de fatores.

2. O México central (o vale de Anáhuac e as áreas periféricas) era a região mais densamente povoada do continente. A paisagem rural talvez se assemelhasse à européia mais que em qualquer região das Américas. A cidade do México, em princípios do século XIX, era a maior do continente em termos demográficos, com uns 150 mil habitantes (seguida a escassa distância pelo Rio de Janeiro, que teve uma expansão extraordinária durante o século XVIII), e constituía o eixo político e econômico tanto quanto o demográfico (Sánchez Albornoz, 1973). Na região periférica a ela predominava a agricultura de subsistência, com um excedente importante porém menor que o produto destinado ao autoconsumo. O auge do século XVIII, gerado na economia exportadora, tinha ocasionado um cresci-

mento demográfico acelerado na economia de subsistência (Halperín, Donghi, 1969).

Por volta da segunda metade do século XIX, e mais marcadamente com a paz do Porfiriato, a economia exportadora retomou seu dinamismo. A expansão de cultivos de exportação se fez em várias frentes. No México central, a citada expansão se chocava com a agricultura de subsistência dos povoados indígenas em dois aspectos: por um lado, a sede de terras deslocava as comunidades para ampliar o cultivo comercial; por outro, a fonte de mão-de-obra eram os mesmos camponeses deslocados das comunidades que perdiam suas terras. Diferentemente de sistemas coloniais de uso parcial de mão-de-obra indígena que persistiam na agricultura tradicional — isto é, a exigência de trabalho durante alguns dias ou épocas nas fazendas ou a migração estacional para as plantações — a comercialização da agricultura implicava num uso mais intensivo e constante de trabalho assalariado, sob condições servis. O cultivo do açúcar em Morelos é talvez o caso mais típico. A comercialização da agricultura avançava através da expansão do latifúndio que empurrava os ocupantes de terras comunais e os pequenos proprietários e se apoderava de terras públicas. Amparada pelas leis da Reforma avançou sobre a propriedade eclesiástica e comunal. A violência era freqüentemente necessária, já que era difícil convencer os camponeses a venderem as terras que ocupavam por séculos e na qual se assentava uma estrutura social e um modo de vida. Embora muitos já trabalhassem parcialmente em jornadas nas fazendas, esse tipo de trabalho era feito por aqueles que não possuíam terras ou direito a terras comunais (Womack, 1968).

A comercialização da agricultura e a concentração da propriedade agrária nas últimas décadas do século XIX e primeira do século XX se baseavam na apropriação de terras públicas, propriedades eclesiásticas e de comunidades, de uma forma ou outra, base tradicional de sustento do campesinato mexicano. Era ao mesmo tempo fome de terra e fome de braços resultantes da expansão do mercado, tanto externo como interno. O impacto regional variava segundo a densidade demográfica, formas anteriores de ocupação da terra e demandas de mão-de-obra na agricultura comercial. No centro, como o caso de Morelos, a fome de terras era provavelmente maior que a de braços, motivo pelo qual a ocupação de terras previamente utilizadas para cultivos de subsistência implicava na expulsão de mão-de-obra. Em

outras regiões, como em Yucatán, com a expansão do cultivo do *benequén*(*) a fome de braços era maior: a população maia arrancada das comunidades não era suficiente e era necessário recorrer à imigração forçada interna (como o caso mais conhecido dos índios *yaquis* do Noroeste) ou à importação de mão-de-obra oriental em condição semi-escrava. Outros cultivos, como o tabaco no Vale Nacional ou o café em Chiapas, apresentavam situações mais ou menos peculiares, mas sempre baseados em alguma forma de coerção para obter mão-de-obra, desde o trabalho forçado (tabaco) até o sistema de endividamento que assegurava a migração estacional dos trabalhadores por jornadas (café).

No Norte subpovoado, de grandes latifúndios porém sem comunidades indígenas, as formas de recrutamento de mão-de-obra eram diferentes. Naquela região se expandiu o cultivo do algodão, em resposta a uma incipiente industrialização, à melhora no transporte interno e à crise de cultivo algodoeiro norte-americano com a guerra civil. Também a pecuária extensiva (gado), típica da região, encontrava agora um mercado do outro lado da fronteira. Por volta de fins do século, entretanto, ocorreu a transformação mais importante, com o apogeu da nova mineração, de produtos de uso industrial. A expansão ferroviária e as tarifas norte-americanas que favoreciam o beneficiamento do mineral antes de sua exportação permitiram também um surto industrial importante e com ele uma crescente urbanização da fronteira. A economia agro-pecuária comercial, e de forma muito mais destacada a nova mineração e a economia urbana resultante da comercialização de produtos agro-pecuários e minerais, bem como do beneficiamento destes últimos, utilizavam formas de uso da força de trabalho mais próximas do assalariado moderno. Apesar do sistema de *peonazgo*(**) não ser desconhecido, sobretudo no grande latifúndio, era rapidamente substituído. Na mineração, que ocupava uns 100 000 trabalhadores, na construção ferroviária e na indústria têxtil se formava uma nova massa assalariada concentrada em grandes empresas com predomínio de capital estrangeiro (Wolf, 1969, pp. 20, 21).

(*) Fibra vegetal muito resistente semelhante ao sisal (N. da E.).

(**) Espécie de servidão, geralmente por dívida, comum nas fazendas mexicanas anterior à Revolução (N. da E.).

O marco global do processo de desenvolvimento da economia de mercado, sobretudo externo mas também interno, foi dado pelo Porfiriato, ditadura esclarecida que abarcou o último quartel do século XIX e a primeira década deste século. Pela primeira vez no México independente, Porfírio Díaz conseguiu certa centralização do poder político em nível nacional e um controle mais ou menos efetivo sobre o território. A paz, a ordem e a conjuntura do mercado internacional atraíram importantes capitais estrangeiros, sobretudo no desenvolvimento de infra-estrutura (vias férreas) e mineração. Isso permitiu um grau muito maior de integração do mercado nacional, dando lugar a uma incipiente industrialização que substituiu tanto importações quanto o produto de artesões tradicionais. A expansão agro-pecuária comercial se fez com a ampliação das terras dedicadas a cultivos comerciais ou à pecuária (gado), expulsando — como dissemos — a agricultura de subsistência, porém sem maiores inovações técnicas nem aumento da produtividade. Por isso, tampouco implicaram numa renovação das formas de uso de mão-de-obra, mas se basearam em sistemas anteriores de exploração, agora agravados. Os níveis de vida do campesinato, devido ao despojamento de terras, ao encarecimento dos preços dos alimentos tradicionais e aos baixos salários dado o sistema coercitivo e a relativa abundância de mão-de-obra, diminuíram notoriamente. Na mineração e na indústria, entretanto, houve renovação técnica e modernização das relações de trabalho, ainda que por seu nível tecnológico não absorvesse muita mão-de-obra e, no caso da indústria, deslocasse mão-de-obra de setores artesanais tradicionais (Solis, 1970, p. 67).

A expansão econômica durante o Porfiriato não encontrou falta absoluta de mão-de-obra. Os setores mais dinâmicos, como a mineração, não demandavam muita. Além disso, a densidade demográfica era bastante alta e a população rural fixada à terra não tinha uma fronteira aberta que permitisse sua fuga. Por isso, apesar de ter havido discussões sobre as vantagens de atrair imigração estrangeira num esforço de renovação com toques racistas, nunca houve um empreendimento em grande escala. Os movimentos internos, por outro lado, responderam a três processos básicos: primeiro, a expulsão provocada pela comercialização da agricultura em áreas muito densas onde não se absorvia, na agricultura comercial, toda a população deslocada; segundo, a migração forçada para outros cultivos comer-

ciais, onde a densidade era menor, o desgaste da mão-de-obra maior e as técnicas tradicionais excluíam a formação de uma força de trabalho livre; em terceiro lugar, as migrações livres, em especial com destino urbano — destacando-se a cidade do México — e o Norte onde predominava o regime de trabalho assalariado, atraídas pelos empregados na mineração ou na indústria. De fato, como veremos mais tarde, as migrações a centros urbanos e para o norte, em resposta a situações de mercado, permaneceram relativamente constantes durante o resto do século XX, crescendo em importância com apenas algumas interrupções.

A Revolução de 1910 descongelou a estrutura que imobilizava a mão-de-obra nas fazendas, liberando-a, mas também permitiu o reforço dos vínculos com a terra nas comunidades tradicionais. Desde o início, e por ser duradouro e maciço, o movimento revolucionário mobilizou grandes massas de população, mesmo antes da introdução de mudanças institucionais importantes. Os exércitos com recrutamento popular mobilizavam populações inteiras. A insegurança e a violência deslocavam massas importantes de população. A crise do sistema de distribuição, em grande parte pela paralisação do sistema ferroviário levou a uma paralisação da agricultura comercial em grandes regiões e a uma dispersão da população retida por ela.

Parte importante da mobilização revolucionária terminou num movimento emigratório para os Estados Unidos. A população de origem mexicana naquele país quadruplicou entre 1910 e 1930 (Hernández Alvarez, 1967). As cidades grandes, mais seguras, receberam população: apesar da população total ter diminuído apreciavelmente entre 1910 e 1921, a das cidades, e especialmente as maiores, aumentou (Browning, 1962). Praticamente toda a economia de exportação, com a notória exceção do petróleo, assim como a atividade agro-pecuária comercializada para o mercado interno, diminuiu em sua atividade. Provavelmente, isto deve ter implicado num certo ressurgimento da agricultura tradicional de subsistência. Na década posterior, enquanto o marco político-institucional se refazia e se iniciava de forma bastante tímida um programa de reforma agrária, as mudanças estruturais importantes ocorridas na propriedade agrária, bem como na forma de usar a força de trabalho não se refletiam, ainda, em processos migratórios. Entretanto, a partir da década de 1930 isto será visível.

3. O impacto da articulação com a economia mundial e do crescimento rápido baseado no setor exportador foi, na Argentina, maior que o experimentado pelo Brasil e pelo México. A razão é que, em grande medida, a Argentina, em meados do século XIX, era um espaço vazio em virtude da escassez de população nacional. No litoral, que se desenvolvia num ritmo mais rápido que o resto do país, estava em formação uma economia agro-pecuária exportadora que girava em torno da atividade comercial do porto de Buenos Aires. Embora essa região absorvesse uma parte crescente da população (aproximadamente a metade, nesta época) isto significava mais ou menos 800 mil habitantes num território extenso, ocupando principalmente faixas ligadas por comunicação fluvial com Buenos Aires. No interior, o Noroeste era a região mais densa, de antiga população tradicionalmente vinculada à economia do Alto Peru, que tinha se estagnado com a crise da mineração. Ali se pode falar propriamente do predomínio de uma economia de subsistência, porém a população total, segundo o censo de 1869, não chegava a meio milhão de habitantes. O resto da população se repartia entre o Oeste, Cuyo, e o Centro. Essa população, apesar de apresentar altas taxas de crescimento natural, só ocupava porções limitadas do território nacional (Ferrer, 1962). A população indígena que predominava no resto do território era de baixíssima densidade, em grande parte nômade e, provavelmente, em fase de decréscimo durante séculos.

As economias regionais tinham certa autonomia e diferiam quanto à estrutura produtiva e às relações de produção. Entretanto, a escravidão não existia e as relações semi-servis, como o *peonazgo,* eram muito limitadas. Especialmente no litoral, a população estava quase totalmente integrada numa economia de mercado e a força de trabalho era assalariada, mesmo quando uma parte fosse paga em espécies. O produto por homem era alto e uniforme nos diversos setores da economia litorânea (Ferrer, 1962, pp. 72-73). No país como um todo, e apesar do retrocesso durante as guerras civis posteriores à Independência, o peso relativo da economia urbana, assim como o de sua população, era muito maior que no México e no Brasil. A integração inter-regional, apesar de débil e com um esquema primitivo de transportes, permitia a Buenos Aires um controle mais ou menos efetivo da vida econômica nacional. A extensão e a baixa densidade do território, com uma integração mínima, supunham, necessariamente, um componente urbano relativamente

importante. Embora Buenos Aires já tivesse um papel predominante, a rede urbana era extensa e importante para o desenvolvimento limitado da época. A possibilidade de maior integração política e econômica, uma vez conseguida a paz interna justamente conturbada pela hegemonia que tal integração daria ao litoral, estava potencialmente presente. A expansão do mercado para produtos de regiões temperadas (inicialmente couro e lã e a seguir carne e cereais), as inovações tecnológicas, especialmente em transporte marítimo e terrestre e o crescimento demográfico baseado em imigrações fizeram do setor externo da economia argentina o eixo de tal integração (Cortéz Conde e Gallo, 1967).

Quando a Argentina verdadeiramente se lançou como país exportador de produtos primários, no último terço do século XIX, não precisou enfrentar rígidas estruturas regionais que, nunca tão fortes como no Brasil e no México, estavam debilitadas pela guerra civil e pela estagnação econômica do interior. Nem foi necessário enfrentar sistemas de exploração de mão-de-obra escrava ou servil enraizadas e difundidas. Isso tinha sido impedido pela pobreza da colônia e de sua população indígena. Mais que nos outros casos, entretanto, a necessidade de braços foi crucial e a fonte se limitou à imigração estrangeira. Similarmente a outros casos, o eixo do setor exportador se localizou numa região relativamente nova. Porém, as elites econômicas portenhas em meados do século XIX já tinham muito pouca semelhança com os fazendeiros do café ou com os senhores de engenho brasileiros ou com o latifúndio mexicano, assemelhando-se muito mais a uma burguesia comercial e financeira. Tanto em seus esquemas mentais como na realidade objetiva, trabalho significava trabalho assalariado, mesmo quando o salário era constituído por parte do gado ou da colheita.

A unidade política e a maior concentração do poder, como no México, porém diferentemente do Brasil, acompanharam e foram parte da expansão da economia exportadora. Entre 1850 e 1880, quando essa centralização ainda era negociada e avançada através de marchas e contra-marchas, o processo econômico já era claramente empurrado em direção à formação de uma economia exportadora no litoral. Mas a decisão de embarcar numa política imigratória teve tanta significação política quanto econômica, embora no início a significação política se tenha sobreposto à econômica. A idéia de que "governar é povoar", bem como os claros preconceitos favoráveis à população e cultura

européias, encontram suas raízes numa idéia de nação contraposta ao deserto e à barbárie com que se associavam a vida rural nos bolsões tradicionais do interior. Na verdade, os primeiros produtos de exportação do litoral — couro e lã — demandavam pouca mão-de-obra que embora escassa e com salários relativamente altos, era uma justificativa muito pobre para uma política imigratória agressiva. A menos que alguém tivesse previsto, então, o desenvolvimento da agricultura de cereais, a motivação econômica foi secundária à razão política e ideológica para a adoção daquela política imigratória.

O impacto da imigração maciça, em termos demográficos, foi sem dúvida maior que o experimentado por qualquer outro país do continente. Entre 1870 e 1930 a população argentina cresceu umas sete vezes. Aproximadamente a metade desse crescimento é atribuível à imigração líquida e ao crescimento natural que ela provocou. No litoral, onde a concentração foi maior, o impacto foi avassalador, mas poucas regiões ficaram isentas de alguma influência demográfica direta.

O mercado de trabalho argentino em fins do século passado e começos do presente pode ser pensado como incluindo os centros urbanos na Itália e Espanha, principais países de origem: expansões e crises conjunturais na Argentina ou naqueles países se refletiam de forma quase imediata nos fluxos migratórios. Uma parte considerável deles passou a ser constituída por migração sazonal, alternando o trabalho nas colheitas argentinas com as do Norte italiano. Isso era possível graças aos altos salários e ao barateamento do transporte marítimo (Díaz Alejandro, 1970, pp. 21 e segs.). Apesar de o fluxo imigratório ser maciço, exceto durante crises conjunturais, a economia argentina, durante décadas trabalhou em condições de pleno emprego. Os salários reais eram comparáveis ou ligeiramente mais altos que os dos centros urbanos da Europa Ocidental e, segundo estimativas, os imigrantes recentes encontravam salários semelhantes em Buenos Aires e Nova Iorque. Os níveis salariais reais eram sem dúvida favorecidas pelo fato de que os principais produtos de exportação constituíam também a dieta básica da população, com a conseqüente baixa de custo dos alimentos (Diáz Alejandro, 1970, p. 41).

O processo de urbanização foi muito rápido, especialmente no litoral e como conseqüência direta da imigração européia. O crescimento fenomenal de Buenos Aires, entretanto, não deveria

ofuscar o crescimento de todo o sistema urbano do litoral em fins do século passado e primeiras décadas deste século. A economia agro-pecuária rica e intensiva exigia o desenvolvimento de comunicações e permitia o florescimento de centros urbanos onde o comércio e serviços modernos atendiam às necessidades relacionadas com níveis de renda altos (Cortés Conde y López, 1972). Além disso, a grande concentração em Buenos Aires refletia não apenas seu papel exportador, mas também e principalmente seu papel na importação de bens manufaturados para uma população crescente com altas rendas, bem como um prematuro processo de substituição de importações já visível a princípios do século. A nitidez destes processos após a grande depressão ocultou os seus princípios, precoces porém seguros e bastante anteriores a ela (Villanueva, 1972). Como centro de comunicações e porto de importação, além de seu próprio mercado, Buenos Aires se converteria claramente em centro industrial para todo o sistema urbano-agropecuário em crescimento. Os níveis salariais altos mostram que a concentração demográfica em Buenos Aires dificilmente pode ser considerada como "inchada". Certamente, dificuldades de acesso à propriedade da terra, basicamente por seu alto custo, propiciavam a emigração com destino urbano dos imigrantes que colonizavam as terras novas. Mas, por outro lado, a expansão de oportunidades urbanas era um atrativo poderoso.

A imigração européia dominou totalmente o panorama migratório destas décadas, não apenas pelo seu impacto quantitativo, mas também por sua grande mobilidade interna. Assim como o movimento transatlântico respondia a condições conjunturais, dentro do país a população se mobilizava em resposta a condições do mercado de trabalho. O apogeu cerealista no sul de Santa Fé e Córdoba ou em La Pampa foi possível graças a isso. Apesar de ser impossível estimar de forma separada a migração interna de estrangeiros e a imigração, tudo indica que a mobilidade interna de estrangeiros foi muito grande (Recchini de Lattes e Lattes, 1969).

O movimento de estrangeiros tendeu a ocultar a mobilidade geográfica da população nativa por ter sido mais maciço e visível. Entretanto essa população esteve longe de ser imóvel. No litoral se confundiu provavelmente com a imigração recente de estrangeiros e o avanço para o interior incluía tanto uns quanto os outros. De fato, durante o primeiro período inter-censal (1869-1895) se estimou um saldo negativo para a

migração líquida da Capital Federal (Recchini de Lattes e Lattes, 1969). Regiões novas, anteriormente pouco povoadas, receberam importantes contingentes provenientes de regiões de ocupação mais antiga e do litoral: Missões, Chaco e Patagônia começaram a ser povoados. Boa parte destas migrações de nativos e estrangeiros era de tipo urbano-rural, e de grandes cidades a centros menores. A estrutura de oportunidades e uma população altamente móvel faziam isso possível.

A região noroeste, mais atrasada e tradicional, não deixou de sofrer o impacto. Por volta de fins de 1870 e princípios de 1880, a rede ferroviária chegava às capitais provinciais mais afastadas, como Tucumán, Catamarca e Salta, facilitando enormemente as comunicações, alternando as bases econômicas locais e permitindo o transporte rápido e barato de pessoas. Economias regionais mais ou menos isoladas, porém, diversificadas, sofriam o impacto da penetração de produtos competidores vindos do litoral ou mesmo importados. Outras se especializavam em produtos para o mercado nacional em expansão, atraindo fluxos migratórios regionais. O caso mais destacado foi o de Tucumán e o açúcar, além da indústria vinícola em Cuyo e o algodão no Chaco: em todos esses casos houve redistribuição demográfica de população nativa. Também se registraram correntes menores para a região do litoral, que cresceram nas primeiras décadas do século. Possivelmente esses migrantes eram inicialmente muito selecionados já que a mão-de-obra não qualificada dificilmente poderia competir com a mão-de-obra estrangeira na agricultura ou na economia urbana do litoral.

Os processos migratórios internos mostram que existia uma mobilidade considerável de mão-de-obra nativa, mesmo nas regiões com predomínio de estruturas sociais arcaicas. Apesar de aquelas migrações só se terem tornado maciças algumas décadas depois e só nesta época terem se orientado exclusivamente para o litoral, especialmente para Buenos Aires, elas apareceram cedo na história moderna da Argentina e refletiram o impacto da crescente integração político-econômico sob o signo da economia agro-exportadora.

4. As quatro ou cinco décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial foram para os três países um período de crescimento acelerado da ordem de 5% no Brasil e Argentina e um pouco menor no México. Mas como a população dos dois primeiros crescia mais rapidamente, as taxas de crescimento

por habitante não foram muito diferentes e foram altas para qualquer padrão comparativo que se adote: da ordem de 1,5% anual. Nos três países o setor dinâmico foi o exportador, que teve as taxas mais altas de crescimento, porém outros setores — notoriamente a indústria para o mercado interno e a construção — também cresceram rapidamente. O setor mais lento, que decresceu no México e, provavelmente, no Brasil, foi o agro-pecuário não ligado à exportação.

Não cabe dúvida que nos três casos as migrações se aceleraram durante o período, e o volume e a direção predominantes responderam, às vezes direta, às vezes indiretamente, a esse crescimento. Entretanto, da descrição oferecida nas secções anteriores se deduzem claras divergências entre os países e cada um esconde uma complexidade que a regra geral que liga o crescimento rápido baseado no setor exportador com as migrações tende a esconder. Penso que em grande medida as importantes divergências e a complexidade de cada caso são explicáveis fundamentalmente pelas diferenças na herança colonial. Sobre esta base, as respostas ao desenvolvimento neocolonial divergiram em aspectos tão importantes como o aspecto político e a natureza da formação do Estado, o papel das classes dirigentes, características de organização dos principais setores exportadores e forma de mobilização da força de trabalho.

Em linhas gerais, as correntes migratórias refletiram o padrão de distribuição demográfica herdado, as estruturas sociais nas quais esta população estava imersa e, conseqüentemente, o padrão de recrutamento de mão-de-obra utilizado para o desenvolvimento da economia neocolonial. O Brasil embarcou numa política de imigração maciça para suprir a mão-de-obra necessária para o setor exportador tanto por sua escassez absoluta, como relativa: com o sistema escravocrata em crise, nem os ex-escravos nem a mão-de-obra nacional existente na região exportadora poderiam passar rapidamente a um regime assalariado e disciplinado exigido pelo novo sistema produtivo e, de qualquer modo, compunham um potencial demográfico menor do que aquele que podia ser absorvido. Graças à economia açucareira e à mineradora colonial, o volume demográfico mais importante estava fora da região onde se estabeleceu o café. Apesar da crise daqueles setores, a mão-de-obra ainda estava ligada ao seu funcionamento e à agricultura de subsistência que crescia à sua sombra. Só quando os desequilíbrios regionais se tornaram maiores e a absorção pela agricultura de subsistência mais limi-

tada é que se deu uma mudança significativa de mão-de-obra. Além disso, outro setor exportador, de tecnologia primitiva, mais próximo e com um mercado monopolista aberto podia absorver os excedentes disponíveis de forma mais eficiente. Uma vez adotada a política imigratória, a migração inter-regional foi temporariamente desestimulada e a mão-de-obra composta de ex-escravos foi deslocada. Tanto estes como os trabalhadores livres nacionais se redistribuíram geograficamente dentro da região. A população imigrante formou o primeiro contingente importante de trabalhadores livres e móveis, porém ligados ao sistema de produção capitalista (diferentemente do escravo liberto e do caboclo).

No México, a imobilidade da mão-de-obra e a ausência de um mercado de terras foram os principais problemas enfrentados pela expansão da economia exportadora em um país de densidade demográfica relativamente alta. A situação da terra e a mão--de-obra se vinculavam a sistemas tradicionais, herdados da colônia para mobilizá-los: a apropriação de terras e o trabalho mediante diversas formas de coerção física semilegalizada. Onde essa tradição era menor, a mão-de-obra respondia a estímulos de mercado e predominava a organização capitalista, foi possível recrutar trabalhadores assalariados e, em resposta, foram produzidos importantes fluxos migratórios: tal foi o caso do desenvolvimento industrial e comercial em centros urbanos e do desenvolvimento minerador e agro-pecuário (além do urbano) no Norte. Nos outros casos, os fluxos migratórios refletiram, em maior ou menor grau, a coerção física, desde a migração forçada de uma região a outra do país de grupos inteiros de população e os trabalhos forçados por crimes, até o endividamento e a pressão exercida pela necessidade de recorrer à economia monetária. Mesclados a estes processos, se conjugavam outros, de deslocamento por invasão de terras comunais ou concorrência frente a produtos industriais. Isso ocorria tanto nas migrações mais próximas a um modelo coercitivo como a outro modelo de mercado livre.

No caso argentino é que se criou, de forma mais global e mais cedo uma força de trabalho livre, baseada na imigração maciça. A escassez absoluta de população e sua prematura integração numa economia comercial deviam-se à pobreza da colônia e à rápida imersão em correntes capitalistas geradas pela revolução industrial inglesa. Nem escravidão, nem servilismo, nem mecanismos de retenção da terra foram obstáculos

importantes para o desenvolvimento capitalista no período neocolonial. Embora também tenha predominado o latifúndio e se tenha dificultado o acesso à terra aos pequenos proprietários — fenômeno freqüentemente mencionado como fator na prematura migração rural-urbana — a terra sempre foi um bem comercial. O alto custo da terra, em parte produto da especulação e de manobras políticas de diversos tipos, foi talvez menos importante que o dinamismo da economia urbana na rápida urbanização do período. De fato, as correntes predominantes, tanto da população estrangeira quanto da nativa, deram-se em direção a regiões rurais e pequenas cidades. O grande crescimento de Buenos Aires se explica mais por imigração internacional que se radicava diretamente ali e o povoamento de regiões novas se fez com imigrantes inicialmente chegados ao porto e parcialmente com nativos de igual procedência. No interior, houve também fluxos migratórios importantes, apesar de receber pouco caudal imigratório estrangeiro. Setores econômicos arcaicos entraram em decomposição relativamente rápida, entre outras razões pelo prematuro e maciço desenvolvimento ferroviário. Cultivos industriais de mercado interno viram incrementada a demanda e se expandiram notoriamente, gerando correntes migratórias do tipo rural-rural. Mesmo quando o panorama desse período esteve dominado pelos movimentos de imigrantes estrangeiros (sua chegada e distribuição dentro do país), é claro que a população nativa também respondeu a estímulos propagados pela economia de exportação e o fortalecimento de setores urbanos. A escassa migração interna em direção ao litoral, proveniente de províncias do interior, foi conseqüência tanto da concorrência da mão-de-obra estrangeira quanto de outras oportunidades geradas no interior.

MIGRAÇÕES NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE INDUSTRIAL

1. É costume utilizar o ano de 1930 como data chave para separar períodos históricos no Brasil, tanto pelo impacto da depressão na crise da economia agro-exportadora e no crescimento industrial, quanto pelos efeitos político-sociais da revolução de 30. Como toda data precisa, é arbitrária porém útil. Marca, por assim dizer, a passagem do dinamismo econômico

do setor externo para o mercado interno, da agricultura à indústria, embora o mercado interno e a produção para o mesmo viessem crescendo de forma acentuada desde a última década do século XIX, e o desenvolvimento industrial, até épocas recentes, tenha dependido em medida considerável de impulsos gerados pela exportação de bens primários. Estas mudanças se radicaram geograficamente nos Estados do Sul e, especialmente, em São Paulo, onde o auge cafeeiro tinha resultado num aumento da população, dos níveis de renda e de consumo, bem como o desenvolvimento de infra-estrutura e acumulação de capitais que, por volta de 1930, foram determinantes importantes do surto industrial. Porém, a reorientação voltada para dentro da economia brasileira, centralizada em sua região mais dinâmica, significou também uma redefinição das relações entre regiões: sobre a base de desequilíbrios criados pela economia exportadora, foram formuladas novas e maiores diferenças assentadas na dominação crescente de atividades radicadas no Sul sobre o mercado nacional. Finalmente, a partir de 1930, deu-se uma crescente centralização político-administrativa, formulando-se as bases para uma política econômica efetivamente nacional em sua aplicação.

A localização industrial no eixo Rio-São Paulo obedeceu basicamente à concentração naquelas cidades e em suas regiões de influência do principal mercado consumidor, que cresceu rapidamente ligado à expansão do café, da disponibilidade de mão-de-obra qualificada, de origem imigrante, e do sistema de comunicações que, originalmente útil para canalizar as exportações, serviu também para integrar o mercado em nível regional. Nenhuma dessas três condições se deu anteriormente quando se produziu o primeiro surto industrial em cidades nordestinas e o fator mais crítico, no caso, foi acima de tudo o crescimento do mercado: o estancamento açucareiro impediu o que o auge cafeeiro permitiu.

Por volta de 1930 a cidade de São Paulo começou a superar o Rio como centro industrial. O Rio, que se havia beneficiado em seu desenvolvimento industrial pelo volume de sua população e por sua localização estratégica como porto e como sede do governo, começou a perder terreno em favor de São Paulo favorecido por um *hinterland* mais povoado (Singer, 1968). Simultaneamente, sobretudo depois de 1930, a própria agricultura paulista começou a diversificar-se e a avançar tecnologicamente. O café, que inicialmente deslocou outros cultivos,

especialmente de subsistência, só deu lugar a inovações tecnológicas muito limitadas desde a transferência do cultivo do vale do Paraíba para o oeste paulista. Já na década de 20 — em parte a raiz das limitações à expansão do café, em virtude dos problemas de super-produção — desenvolveu-se no Estado a produção algodoeira e açucareira em crescente produtividade.

O desenvolvimento agrícola e a industrialização centralizada na Grande São Paulo, a partir de 1930, deram lugar a relações mais complexas entre a economia rural e urbana do que as que caracterizaram a industrialização prematura ligada à expansão do mercado produzida pelo apogeu cafeeiro. A economia regional se integrava na medida em que o papel do setor externo se tornava menos importante. A indústria têxtil, inicialmente mais importante no Rio, passou a sê-lo em São Paulo por volta de 1920, quando começou a desenvolver-se o cultivo do algodão, suplantando crescentemente a produção nordestina. Os novos cultivos, ao contrário dos nordestinos, se beneficiaram da proximidade da demanda, de sua crescente sofisticação e do desenvolvimento tecnológico-científico que se produzia com a industrialização: ocorreu assim uma inovação técnica importante que melhorou a qualidade e produtividade do algodão, transformado em importante produto de exportação durante os anos 30 (Peláex, 1972). Em outras áreas produtivas o processo foi semelhante. A industrialização gerava a possibilidade de maior integração em nível regional, diversificação da produção tanto urbana como rural e crescente alteração das relações inter-regionais.

Do ponto de vista de outras regiões, especialmente o Nordeste, o desenvolvimento industrial do Sudeste significou, a partir de 30, uma aceleração no processo de deteriorização relativa que tinha começado algumas décadas antes. No início, entretanto, essa deteriorização relativa tinha sido apenas parcialmente conseqüência de efeitos negativos do desenvolvimento do Sudeste sobre o do Nordeste: tratava-se, embora não em sua totalidade, de ritmos diferentes de desenvolvimento, um acelerado e positivo, o outro lento e, com freqüência, negativo. Agora, se agregavam efeitos diretos de outra natureza. O Sudeste começava a substituir, com vantagem, importações inter-regionais e, às vezes, a competir como exportador. Tal foi o caso, já mencionado, do algodão. O agravamento das relações internas de intercâmbio significava de fato transferência para os setores industriais localizados principalmente no Sudeste (Baer,

1966). Mais tarde começou a ocorrer uma nacionalização do mercado interno, sobretudo com a expansão da rede de comunicações, o que levou a produção artesanal e manufatureira nordestina a sofrer, cada vez mais, a concorrência de produtos industriais do Sudeste. A estes mecanismos devem ser agregados dois outros mecanismos clássicos na relação entre regiões de desenvolvimento desigual: a migração seletiva de mão-de-obra e o fluxo de capitais em direção ao Sudeste.

Possivelmente na última década uma mudança significativa na relação Nordeste-Sudeste passou a ser evidente: capitais privados com forte subvenção pública começaram a instalar-se em atividades industriais no Nordeste, houve uma melhora nos preços relativos com um certo barateamento dos produtos manufaturados e melhores preços para os produtos de exportação do Nordeste. Também, à migração para o Sudeste, já menos seletiva, se contrapôs uma migração pequena e altamente seletiva para o Nordeste. Embora esses processos levem a uma melhora relativa nos indicadores de desigualdade, a subordinação a esquemas cujos interesses centrais continuam radicados no Sudeste, especialmente em São Paulo, introduz distorções muito especiais no "renascimento" do Nordeste. Entre outros efeitos, ocorre um agravamento das desigualdades internas na região. Merece especial interesse a grande concentração em centros urbanos maiores, os únicos que oferecem a infra-estrutura necessária para a radicação de indústrias modernas e a limitada absorção de mão-de-obra por capital empregado.

2. O fim da República Velha significou, no âmbito político, mudança, tão, ou mais radical do que aquelas introduzidas pela depressão no peso relativo da economia exportadora e do mercado interno. Essas mudanças políticas, além disso, não podiam deixar de ajustar-se de alguma forma à nova realidade econômica. Embora não seja fácil responder que setores econômicos e grupos políticos ganharam poder relativo com a Revolução de 30 — já que houve mudanças a curto prazo que não seguiram uma evolução unilinear e porque as interpretações divergem consideravelmente — não cabem dúvidas sobre um ponto: a crescente centralização política em mãos do executivo federal e o aumento do poder econômico do Estado nacional.

O fim da política dos governadores não significou, obviamente, a liquidação total da autonomia estadual nem do peso dos Estados na direção nacional. Tampouco houve, desde o

princípio, uma linha de defesa econômica dos setores orientados para o mercado interno, seja em forma direta ou indireta, e de fato os primeiros anos do governo de Vargas refletiram uma desconfiança clara com respeito à indústria nacional, compartilhada tanto por setores agro-pecuários, quanto por consumidores urbanos (Dean, 1971). Entretanto, a linha de tendências — sobretudo a partir de 1937 — foi cada vez mais em prejuízo da autonomia estadual e a favor das necessidades da indústria, mas principalmente orientada em direção ao aumento do controle econômico e político por parte do Estado nacional. É preciso lembrar que, até então, grande parte do poder tributário estava em mãos dos Estados, incluindo não apenas a tributação sobre as exportações, como também o comércio interestadual. Embora — sob pressão dos interesses do café, mesmo antes de 30 — o Estado nacional já financiasse a política de regulamentação da oferta daquele produto, só depois de 30 surgiram mecanismos sofisticados de política econômica, tanto no âmbito do comércio internacional como da atividade interna. O crescimento da burocracia federal respondeu a todo tipo de pressões para aumentar o nível de emprego, mas refletiu também o crescimento inegável das funções do governo.

Na medida em que as mudanças políticas redundaram na quebra paulatina das autonomias regionais, tanto em seus poderes econômicos, quanto nos limites de suas manobras políticas externas (e crescentemente também das internas), terminaram formando um centro nacional de decisões e potencialmente de unificação político-institucional do país. É preciso ficar claro que esta centralização não foi rápida e nem chegou a graus comparativamente altos dentro do contexto latino-americano. Talvez só tenha adquirido características globais e maciças a partir de 1964. Porém, em perspectiva histórica, houve uma clara ruptura com a política dos Estados de décadas anteriores. O interesse da política regional e a ênfase no peso desigual de alguns Estados atrasados — sobretudo durante o período de sistema eleitoral, entre 1945 e 1964 — pode, equivocamente, levar a pensar na persistência de um alto grau de autonomia regional.

À diferença da suposta unidade ocorrida sob o Império, a conseguida nas décadas posteriores à Revolução de 30 podia contar com o desenvolvimento tecnológico de uma infra-estrutura de comunicações, com um mercado interno de peso e com

setores econômicos orientados basicamente para tal mercado. Obviamente, essa infra-estrutura favorecia tanto a um centro político como a um centro econômico, já que permitia transmitir tanto ordens burocráticas, como pedidos de compra; conduzir tanto tanques como caminhões; transportar tanto soldados como trabalhadores.

A transformação de São Paulo em região economicamente dominante e a formação de um centro político unificador durante o transcurso das últimas décadas, de forma mais ou menos simultânea e com múltiplas vinculações, não obedeceu a um esquema simplista de causa econômica e efeito político, ou vice-versa, nem houve uma superposição entre poder econômico e poder político em nível nacional. Entretanto, ambos convergiram em suas conseqüências sobre processos migratórios (os quais, por seu lado, tiveram importantes conseqüências na renovação das bases do sistema político e na formação do mercado nacional). A formação de um centro econômico dinâmico de âmbito nacional e a concentração de poder em um núcleo com capacidade de decisão sobre todo o território e sobre um montante de atividades cada vez maior acabaram com autonomias regionais e com estruturas político-econômicas que tornavam difícil a transferência de recursos e dificultavam a mobilidade geográfica da população. O aumento nas migrações internas inter-regionais durante as últimas décadas será interpretado dentro desse contexto.

3. Antes de entrar plenamente na discussão dos fluxos migratórios posteriores a 1930, é conveniente assinalar que a característica demográfica básica destas últimas décadas foi o rápido decréscimo da mortalidade, o nível alto e sustentado da fertilidade que apenas nas últimas décadas apresenta sinais de um decréscimo lento e o conseqüente rápido crescimento da população. Na realidade, durante os cinqüenta anos anteriores a população brasileira também tinha crescido rapidamente, especialmente nos Estados do Sudeste e do Sul, favorecidos pela imigração estrangeira e por alguma imigração inter-regional. Em todo o país o crescimento vegetativo acelerado era devido à alta fertilidade que acompanhava a alta nupcialidade e casamentos jovens, apenas parcialmente equilibrado por uma mortalidade alta. Com exceção das secas do Nordeste e da população escrava antes da abolição, a mortalidade, embora alta durante décadas, não tinha conseqüências catastróficas sobre o crescimento demográ-

fico. O decréscimo da mortalidade, sobretudo depois de 30 impulsionou processos já existentes.

A aceleração da taxa de crescimento vegetativo, resultante da queda da mortalidade, se vinculou, sem dúvida ao crescimento da renda, à industrialização e urbanização, bem como à maior integração nacional. Com a redução da imigração, as taxas de crescimento demográfico passaram a ser igualmente altas nas várias regiões, porém seus efeitos eram diferentes. No Nordeste, onde a pressão sobre a terra, agravada pela quebra do chamado "complexo rural" em uma economia agro-pecuária tecnicamente bastante primitiva e em parte considerável dedicada à subsistência, era visível desde décadas atrás que um aumento na taxa de crescimento só podia significar uma baixa na produtividade, um aumento da população flutuante e uma maior pressão na busca de novas fronteiras. No Sudeste e no Sul, o alto crescimento vegetativo tinha como resultado um saudável crescimento da mão-de-obra, quando a demanda era bastante sustentada e, o que é mais importante, um aumento do mercado interno permitia maiores escalas e novas substituições de importações. Entretanto, o rápido crescimento da oferta de mão-de-obra nessas regiões (Sudeste e Sul) tenderia naturalmente a limitar a absorção de mão-de-obra imigrada do Nordeste e de Minas Gerais.

4. As migrações internacionais depois de 1930 foram muito reduzidas. Com a depressão, o aumento do desemprego urbano e o crescente nacionalismo, se adotaram quotas para limitar a migração (Diegues, 1964). A seguir com a Segunda Guerra Mundial, o fluxo transatlântico ficou evidentemente paralisado. Embora tenha havido um despontar migratório posterior, ele nunca chegou a aproximar-se das décadas mais intensas do final do século XIX e começos do século XX. Nos anos 30 o principal grupo migratório foi de origem japonesa, que se dirigiu praticamente em sua totalidade para São Paulo ou para as áreas rurais daquele Estado. Isso indica claramente que apesar da crise cafeeira existia demanda de mão-de-obra para outros cultivos naquela região.

Com a queda da imigração estrangeira e a contínua demanda de mão-de-obra, tanto urbana como rural, no Sudeste e no Sul (excetuando-se os anos da depressão), algumas das correntes migratórias internas, que se estabeleciam com lentidão nas décadas anteriores, começaram a adquirir caráter maciço. O

primeiro fenômeno a ser observado é simplesmente o aumento absoluto e relativo do volume migratório inter-regional, que provavelmente alcançou seu auge durante este século na década de 1950 para, em seguida, diminuir levemente na década de 1960. As estimativas da migração interestadual líquida indicam claramente estes processos, embora ocultem o peso dos fluxos em direção contrária e da migração de retorno, que parece ser importante no Brasil (Graham e Buarque de Holanda, 1971). Além disso, seguramente as migrações intra-regionais também aumentaram em intensidade, havendo provavelmente uma correlação muito alta entre o volume de migração inter e intra-estatal. A rápida urbanização de praticamente todos os Estados brasileiros durante o período posterior a 1930 indica claramente a mobilização rural-urbana dentro de alguns deles, além da migração inter-regional.

As principais correntes migratórias durante as últimas quatro décadas foram bastante persistentes e, em vários casos, estão inter-relacionadas. As principais regiões de emigração líquida durante esses anos foram os Estados do Nordeste e Minas Gerais, enquanto que as de imigração líquida são Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Goiás. Além disso, as áreas rurais em geral perderam população enquanto que os outros centros urbanos ganharam. Porém essas perdas e esses ganhos líquidos de Estados, regiões ou áreas rural/urbana nos dizem pouco sobre correntes migratórias: para entendê-las é preciso considerar ao mesmo tempo a origem e o destino dos principais fluxos, sua composição e a forma em que se vinculam.

Convém começar pelo fluxo rural-urbano dentro dos Estados do Sudeste, especialmente para a Guanabara, São Paulo e cidades menores desse Estado. Esse fluxo respondeu claramente à expansão da economia urbana no eixo Rio-São Paulo e às mudanças mais ou menos simultâneas na produção agrícola. O volume físico da produção industrial, que crescia lentamente durante a década de 20, passou a crescer a uma taxa de 11,3% anual entre 1933 e 1939 (Villela e Suzigan, 1973, p. 212). O processo de industrialização absorvia quantidades relativamente grandes de mão-de-obra, já que em boa parte se tratava de indústria de consumo, especialmente têxtil. Outros setores ligados à industrialização, comércio e serviços também cresciam rapidamente e especialmente no Rio o emprego em serviços governamentais, que sempre tinha sido importante, aumentou

consideravelmente. Como veremos, estes centros urbanos atraíram migrantes de outras regiões também, porém talvez os fluxos mais importantes durante as primeiras décadas estivessem compostos de migrantes rurais e de pequenas cidades do interior fluminense e paulista, boa parte de origem imigrante européia. Esta migração incluía provavelmente tanto um certo deslocamento por progresso tecnológico e capitalização da agricultura em algumas regiões, quanto a operação de demandas urbanas que ofereciam rendas relativamente maiores. Em parte, também a pressão de mão-de-obra barata proveniente de outras regiões teria que rebaixar os salários rurais, fazendo mais atrativo o emprego urbano (ou, o que é semelhante, os vazios crescentes deixados pela migração rural-urbana dentro da região eram preenchidos, algumas vezes bastante ativamente, por empresários rurais, mediante a migração inter-regional).

Mesmo com a ajuda de migração inter-regional, as áreas rurais do Estado de São Paulo estão entre as poucas que perderam população em termos absolutos durante as últimas décadas. Isso se deveu não apenas à intensidade da migração rural-urbana como também a outro fluxo muito importante de tipo rural-rural: a expansão da fronteira agrícola do Paraná. A partir de meados da década de 20 esse Estado foi objeto de um experimento maciço de colonização privada, baseado na pequena e média propriedade agrícola, que deu lugar a um crescimento demográfico extraordinário, produto, em grande parte, de migrações. A experiência do Paraná, em certa medida, continuava a experiência de São Paulo em décadas anteriores, pelo desenvolvimento agrícola — especialmente o café — e pela quantidade de migrantes absorvida. O maior contraste foi o da migração interna (Paraná) e não internacional (São Paulo) e o predomínio de propriedades pequenas e médias (Nicholls, 1970 e Willems, 1972). Boa parte dessa migração proveio de São Paulo, além de outros Estados do Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), enquanto que uma parcela minoritária, aproximadamente 25%, foi de origem nordestina e mineira.

Minas Gerais tinha sido o primeiro Estado a proporcionar migrantes para Rio e São Paulo. Durante o século XVIII, Minas ainda era o centro de maior gravitação demográfica, tanto de homens livres como escravos, bem como de capitais. A expansão cafeeira no século XIX promoveu desde cedo a migração de escravos, homens livres e capitais para a região cafeeira de Minas, Rio e São Paulo. Neste último Estado alguns dos fazendeiros

mais importantes eram provenientes de Minas (Dean, 1971), bem como boa parte dos trabalhadores. Durante as primeiras décadas deste século, que segundo as estimativas de Graham e Buarque de Holanda foram de escassas migrações interestaduais, Minas continuou sendo de alguma importância como provedor de migrantes a áreas rurais e cidades no eixo Rio-São Paulo. Foi a partir de 1930, porém, que o êxodo se tornou maciço. Minas, e em certo sentido a Bahia, se anteciparam aos fluxos originados no Nordeste em direção ao Sul e ao Centro-Oeste. De fato, ultimamente Minas passou, por suas características migratórias, a ser assinalada pela mesma região que inclui o Nordeste. A proximidade dos principais centros urbanos do Sudeste e a maior comercialização de sua agricultura permitiram, provavelmente, aquela antecipação.

Os Estados nordestinos, como já assinalamos, sofreram escassas perdas por emigração nas três décadas anteriores a 1930, importante migração de retorno da Amazônia e consideráveis reajustes internos dentro da região (como a forte migração ao sul da Bahia, ocasionada pelo apogeu do cacau). Já na década de 20 existem indicações de migração para São Paulo, por iniciativa de fazendeiros paulistas necessitados de mão-de-obra barata e com apoio do governo estadual (Lopes, 1971, pp. 57-59). A partir de 30 diversos fatores confluíram para acelerar a migração nordestina, em princípio para o Sudeste e em seguida para o Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso): crescimento demográfico, melhores comunicações terrestres, crescimento da produção açucareira com trabalhadores assalariados permanentes e outras mudanças que expulsaram os agricultores de subsistência etc. O caráter nitidamente maciço foi notado sobretudo na década de 50, marcada por fortes secas, o que indica que, mesmo recentemente, a população nordestina só se mobilizou de forma maciça frente a estímulos de expulsão.

Tanto em Minas Gerais quanto no Nordeste, durante as últimas décadas se produziram importantes fluxos internos, sobretudo em direção às cidades grandes. No Nordeste, estas são as cidades litorâneas onde, além do açúcar, começou a concentrar-se a indústria proveniente dos incentivos fiscais e outras políticas afins. Em Minas, tratou-se sobretudo de Belo Horizonte, principal cidade do Estado, localizada no centro da atividade mineira, à qual se ligou de forma crescente o progresso industrial. Tanto a indústria em cidades nordestinas

como a localizada em Minas está vinculada à indústria paulista, seja de capital nacional ou estrangeiro, embora por razões diversas: em Minas se trata mais de localização orientada pela proximidade das matérias-primas, enquanto que o Nordeste é uma localização explicada quase que totalmente pelos incentivos que barateiam o capital ali investido. De qualquer forma, e apesar da nova industrialização absorver relativamente pouca mão-de-obra, ela gera estímulos suficientes para atrair importantes fluxos migratórios. Não se trata, portanto, de um fenômeno exclusivamente de "inchação", senão de crescimento dos desequilíbrios intra-regionais dentro de um marco de desagregação da economia de subsistência e altas taxas de crescimento vegetativo. Apesar de, em muitos casos, os centros urbanos serem etapas intermediárias para a migração em direção ao Sudeste, sem dúvida seu crescimento diminui o volume total que emigra de Minas e do Nordeste.

Além de dirigir-se ao Sudeste e às cidades grandes dentro da região, os mineiros e nordestinos migraram de forma crescente à nova fronteira agrícola: o Centro-Oeste (e em anos recentes e de forma limitada à Amazônia). Graham e Buarque de Holanda apresentam uma comparação interessante entre as duas fronteiras, Paraná (cuja importância foi maior em 1940--1960) e a do Centro-Oeste, de importância mais recente. Enquanto a experiência do Paraná foi baseada na colonização privada, com venda de lotes pequenos e médios a proprietários com algum capital, que se dedicaram a cultivos comerciais (especialmente o café), provenientes em sua maioria da agricultura comercial de Estados do Sudeste e do Sul, a do Centro-Oeste é uma expansão da fronteira dirigida por inversões governamentais (sobretudo em infra-estrutura), na qual tende a predominar a grande propriedade e onde o cultivo comercial se apresenta ligado ao de subsistência, com predomínio de imigração nordestina e mineira, proveniente de estruturas agrárias semelhantes (embora com escassez de terras).

Outra característica diferencial importante é o alto componente urbano da população na fronteira Centro-Oeste em contraposição à ruralização do avanço no Paraná. Trata-se de diferença em estrutura e produção agrária, uma vez que no Paraná os cultivos têm alta densidade de mão-de obra e no Centro-Oeste trata-se de gado ou cultivos com menos uso de mão-de-obra. Por outro lado, no Centro-Oeste há a necessidade de uma rede de centros comerciais para canalizar a produção

distante da região numa área geográfica enorme, enquanto no Paraná os centros de consumo ou beneficiamento são mais próximos. Outro fator importante é o peso de Brasília no panorama urbano do Centro-Oeste.

Na realidade, os progressos migratórios de ocupação do Centro-Oeste e o do Paraná são diretamente opostos. O caso do Paraná pode ser conceitualizado como uma expansão do capital em direção a atividades agrícolas em terras boas, de preços relativamente baixo, que em condições propícias do mercado interno e externo oferecem rentabilidade favorável (em comparação, por exemplo, com a agricultura paulista ou sulina) e que atrai trabalhadores com freqüência possuidores de pequenos capitais que podem invertê-los em compra de terras, trabalhadores esses com certa qualificação e em busca de oportunidades de ascensão. No outro caso, contingentes de agricultores de subsistência, pressionados pela falta de terra e pelas secas, foram povoando alguns setores em relativo isolamento, de forma espontânea ou mediante esquemas de colonização governamental, quase sem capital e com tecnologia rudimentar. De forma crescente, inversões governamentais (quase sempre em forma de estradas) permitiram a integração das terras ocupadas, e com a maior proximidade de mercados, a comercialização da produção agrícola. Com isso, a terra aberta começou a ter valor comercial e a ser integrada em grandes unidades, latifúndios que fazem viável economicamente a combinação da agricultura comercial e de subsistência. Trata-se essencialmente de um projeto político que atende a diversos problemas, solucionando-os a um baixo custo.

5. Embora muitos observadores tenham salientado o crescimento do caudal migratório desde 1930 (Lopes, 1971) e embora as estimativas de Graham e Buarque de Holanda tenham verificado esse crescimento através dos saldos líquidos interestaduais, é difícil dimensionar corretamente o fenômeno migratório limitando-se aos dados censais publicados e agrupados em nível estadual. É comum concentrar a atenção nos saldos líquidos, não apenas porque são dados mais acessíveis, mas também porque tais saldos têm maior relevância econômica e política, indicando o impacto da redistribuição demográfica sobre regiões de origem e destino (ou regiões de emigração e imigração líquidas). Entretanto, seria bastante relevante conhecer o total bruto e seus componentes.

O impacto da perda de população por emigração nas áreas de origem, apesar da considerável preocupação local que essa perda normalmente acarreta, parece ter sido limitado apesar do caráter maciço das migrações nas últimas décadas. Minas Gerais, por exemplo, foi talvez o Estado que perdeu mais população, em termos absolutos, nas últimas décadas, alcançando entre 1960 e 1970 mais de 1,25 milhões (emigração líquida). O Nordeste em seu conjunto perdeu, no mesmo período, aproximadamente 1 milhão. Mas, ainda assim, a população total de Minas aumentou durante esta década em aproximadamente 2 milhões de habitantes e a do Nordeste em mais de 6 milhões. Embora tenha havido forte urbanização nos dois casos, durante o período considerado, não houve um despovoamento rural: em Minas a população rural se manteve estável em seu conjunto, apesar de ter havido regiões que perderam população em termos absolutos. No Nordeste o total da população rural cresceu a uma taxa de 1,7% anual (Martine e Peláez, 1972). Os casos de despovoamento absoluto são excepcionais.

Parcialmente é possível que a mesma preocupação de diversos grupos locais tenha sido efetiva em frear a emigração de certas áreas. Além da persistência de estruturas arcaicas no meio rural que limitavam a mobilidade da mão-de-obra, houve, sem dúvida, esforços mais ou menos coordenados em nível estadual para limitar a emigração. Lopes, baseado em observações de Hirsschman, comenta o papel das obras governamentais durante as secas como frentes de trabalho que retêm a mão-de-obra expulsa pelas mesmas (Lopes, 1971). Por outro lado, é conhecida a preocupação das usinas açucareiras em manter um fluxo constante de mão-de-obra barata que, apesar de abundante, se tornou rara algumas vezes pelas emigrações (Correia de Andrade, 1964). Sem dúvida essas preocupações diminuíram com a rotinização das correntes migratórias nas últimas duas décadas, que marcaram caminhos difíceis de fechar e com o crescimento natural acelerado que tornou visível o excesso de mão-de-obra, ao mesmo tempo que os setores dinâmicos novos que surgem na região usam mão-de-obra barata sem treinamento.

O impacto foi sem dúvida maior nas áreas de destino, começando pelas cidades (a população em centros com 20 000 habitantes e mais cresceu em 6,1% anual entre 1960 e 1970) e pelas regiões novas (em Goiás e Mato Grosso o crescimento resultante da migração deve aproximar-se a 50% do crescimento total e no Paraná muito mais, na década anterior, se incluirmos

em ambos os casos o crescimento vegetativo produzido pelos migrantes). Embora, como se indicou, as correntes migratórias sejam bastante complexas no Brasil atualmente, do ponto de vista das localidades de destino o dilema em nível público costuma ser colocado entre a migração para as grandes cidades (inicialmente Rio-São Paulo, cada vez mais convertidas em capitais regionais) ou para a fronteira agrícola (embora essa também inclua um alto componente urbano).

Desse ponto de vista, a migração para a fronteira (Centro-Oeste merece uma discussão mais detalhada como "solução alternativa" para o problema demográfico do Nordeste. Possivelmente, a situação da Amazônia seja semelhante e se possa falar da nova fronteira em geral, em contraposição à fronteira urbana do Sudeste. Penso que, de forma mais ou menos aberta, o problema demográfico foi colocado basicamente em três ângulos: o primeiro diz respeito à pressão crescente no Nordeste, que foi percebida, há pelo menos uma década, como um potencial revolucionário e cujas possíveis disfunções tendem a ser mais ressaltadas em nível nacional do que a utilidade do excesso de mão-de-obra barata, que é valorizada em nível regional. Isso se agravou, sem dúvida, com a rápida urbanização em anos recentes. Segundo, para os setores mais dinâmicos da economia industrial do Sudeste, especialmente São Paulo, se torna cada vez menos necessário o excesso de mão-de-obra inexperiente e pouco disciplinável. De fato, os benefícios para tais setores têm sido, desde algum tempo, indiretos, uma vez que só em porções ínfimas a migração de trabalhadores não qualificados do Nordeste se integra a eles. Embora seja possível que sua existência sirva para baratear o custo da mão-de-obra nos setores dinâmicos, é difícil que estes últimos tenham consciência desse fato. Terceiro, a ampliação e ocupação efetiva da fronteira tem sido desde muito tempo um objetivo político importante, associado a diversas versões de nacionalismo e reforçado agora pelos consideráveis recursos existentes nas regiões novas. Além disso, tal fronteira pode contribuir com o excedente agrícola demandado pela rápida urbanização.

Tipicamente, a expansão começou de forma mais ou menos espontânea em conseqüência direta da fome de terras e da desagregação de economias de exportação, especialmente a borracha (Velho, 1972). Nestas "frentes de expansão" o isolamento de mercados e a técnica primitiva se conjugaram no desenvolvimento de uma economia agropecuária extensiva, que pela abun-

dância de terras atraía camponeses do Nordeste, ainda que a emigração de retorno e a precariedade da ocupação (terras sem valor comercial, escassa ou nula capitalização) incidissem na instabilidade da ocupação efetuada. Com a expansão da rede de estradas, setores dessa população dispersa começaram a ter maior contato com mercados urbanos para canalizar um excedente pequeno, mas importante. Tal expansão permitiu a valorização das terras agora disponíveis para cultivos comerciais, o que tornou a migração mais fácil e atrativa ao mesmo tempo que a terra começou a deixar de ser um bem livre. Tipicamente, a escassez de capital e a habilidade comercial e política, frente à desorganização do campesinato, permitem a formação de grandes latifúndios nas regiões de mais fácil comunicação: o pequeno proprietário tem grandes dificuldades em defender terras de ocupação precária e mesmo quando o título de propriedade está em suas mãos, não pode escapar a ofertas de compra. Capital e organização são necessários para uma exploração agropecuária comercial rentável e os pequenos proprietários, tipicamente, não têm um nem outro. Assim, só é possível a venda de excedentes modestos ou a vinculação semi-assalariada com a exploração comercial. Os esquemas predominantes não são muito diferentes daqueles do sertão nordestino. A colonização oficial tende a limitar-se quantitativamente assim como na quantidade de capital investido por colono. Em muitas das colônias estabelecidas, mesmo quando se garante a posse da terra ao colono, as dificuldades de acesso a mercados, a técnica rudimentar, a falta de organização que permita operar em escalas razoáveis, se conjugam para limitar grande parte das atividades a uma economia de subsistência (Tavares *et al.*, 1972).

Tanto na expansão espontânea, quanto na colonização dirigida, os dois aspectos indissolúveis do problema são, por um lado, a escassez de capital e, por outro, a "qualidade" da mão-de-obra. Obviamente, se essa população tivesse melhores níveis de treinamento o capital disponível não se aventuraria na fronteira isolada e hostil. O custo de uma colonização dirigida que provasse de assistência técnica, implementos agrícolas, meios para alcançar os mercados urbanos etc., seria sem dúvida mais alto do que o governo está disposto a pagar para contribuir para a solução maciça do problema abordado antes (excesso no Nordeste, absorção limitada no Sudeste, ocupação do território, aumento da produção agrícola). Os capitais privados, por outro lado, para operar com critérios de rentabilidade devem atuar

como o fazem, beneficiando-se da infra-estrutura de comunicação proporcionada pelo Estado e da mão-de-obra disponível na região, embora em alguns casos impulsionem novos fluxos migratórios. Contudo, é claro que as inversões em infra-estrutura e a crescente urbanização da região e do país como um todo deram lugar a um crescimento do setor comercial da produção agro-pecuária nas fronteiras novas.

A fronteira brasileira é grande, mas não ilimitada. Não conheço cálculos sobre a possível absorção de população nela, mas fica claro que com a ocupação extensiva, o predomínio do latifúndio e o uso de técnicas primitivas, bem como as altíssimas taxas de crescimento vegetativo, a solução dos problemas demográficos seja apenas parcial. É preciso lembrar que pela origem dos migrantes e pelas condições da fronteira (terra aberta, estrutura de idades) as taxas de reprodução nas regiões fronteiriças devem ser altas e talvez em crescimento (Merrick, 1972).

Esta discussão um tanto superficial indica que a emigração para a nova fronteira, embora resolva em parte os problemas tal como são aparentemente abordados, implica na manutenção de estruturas arcaicas nas regiões de origem e sua disseminação nas regiões novas de destino. Ao aliviar a pressão nas regiões de origem — embora o êxito a respeito seja muito relativo, a menos que simultaneamente os setores dinâmicos absorvam nelas uma quantidade crescente de população — permite-se a continuação mais ou menos inalterada de sistemas sociais arcaicos. A baixa capitalização e o favorecimento do capital privado sob as condições analisadas induzem a população migrante a reproduzir na fronteira sistemas sociais e produtivos semelhantes aos de origem, embora em geral com nível de produtividade mais altos, dada a abundância de terras.

6. As condições subjacentes à maior mobilização interna da população brasileira durante as últimas quatro décadas são o avanço da economia industrial no Sudeste, o aumento nas taxas de crescimento natural da população e a destruição de barreiras internas à mobilidade com a maior centralização política e expansão da rede de comunicações. A industrialização e seus resultados foram os principais responsáveis por uma redefinição da relação entre campo e cidade, assim como por uma reformulação das relações e desequilíbrios inter-regionais, gerando os estímulos para que a população se mobilizasse geograficamente (por desagregação de estruturas ou ampliação de outras novas)

e permitindo a ampliação dos mecanismos de mercado que lhe são típicos. Seria um erro, entretanto, pensar que isso implica que as principais correntes migratórias se dirijam para a indústria. O crescimento vegetativo acelerado aumentou a pressão nas regiões mais estagnadas, nas quais aumentou o caudal migratório, não por fatores de mudança mas sim por fatores de estagnação (Singer, 1972). Apesar da eliminação da concorrência de mão-de-obra estrangeira ter favorecido a emigração para as regiões de rápida industrialização, o alto crescimento vegetativo que também caracterizou essas regiões limitou sua capacidade de absorver os migrantes inter-regionais. Contudo, o crescimento demográfico líquido nas regiões mais pobres e povoadas do Brasil indica que se mantiveram algumas limitações institucionais à migração inter-regional, tanto em nível local (por solidariedade ou coerção mais ou menos dissimulada), como em nível estadual (sobretudo política de retenção mediante emprego para atender setores dominantes interessados na persistência de mão-de-obra barata). Existem indicações de que na última década esses fatores perderam importância, parcialmente como resultado da eliminação de vícios federalistas e pressões regionalistas desde 1964, porém aumentou o desinteresse de aumentar a massa flutuante de trabalhadores nos centros urbanos do Sudeste. Simultaneamente, razões tanto ideológicas e militares quanto econômicas pressionaram para a reorientação de fluxos migratórios para regiões novas.

Durante essas décadas a expansão da economia de mercado e sua industrialização, sobretudo como conseqüência do predomínio em nível nacional de setores econômicos originais do Sudeste, tendeu à formação de um mercado de trabalho de grande magnitude, regional e às vezes nacional. Ocorreu também a participação relativamente livre da maioria da população brasileira naqueles mercados. Não creio que isso ocorra de forma total e, de fato, a continuidade da agricultura familiar de subsistência implica parcialmente na não participação de amplos setores no mercado de trabalho assalariado. Mas o contraste com a situação de décadas anteriores é notável. Isso se torna ainda mais perceptível analisando a política migratória, que se expressa crescentemente alterando as condições do mercado, produzindo estímulos positivos ou negativos (mediante política salarial, custo do transporte, política de emprego, política de terras) para reorientar e aumentar os fluxos migratórios. O subsídio direto existe, como nos casos de colonização dirigida,

mas seu uso é limitado e de fato ele é utilizado com freqüência para manter núcleos de população fora do mercado de trabalho assalariado.

ARGENTINA E MÉXICO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DESDE 1930

1. As experiências das últimas décadas resultaram numa aproximação muito maior do que a que existia anteriormente entre Brasil, Argentina e México. A economia exportadora os havia encontrado em situações muito diferentes, enquanto que a etapa de crescimento voltado para dentro, com bases no mercado interno e no setor industrial, transformou os três países de forma até certo ponto semelhante. Isso, como veremos, gerou também semelhanças na mobilização da mão-de-obra e nas correntes migratórias predominantes.

O caso argentino oferece novamente a maior diferença, não apenas porque o seu desenvolvimento industrial anterior a 1930 era mais extensivo já ocupando parte considerável da força de trabalho, mas também porque a Argentina experimentou durante estas quatro décadas um avanço muito mais modesto e com ciclos muito violentos. Os dados "brutos" indicam um crescimento do produto de aproximadamente 2,7% anual, que com um crescimento demográfico de 1,9% dá um crescimento *per capita* de 0,8% como média para um período de 35 anos (Díaz Alejandro, 1970). Tanto no México como no Brasil, as taxas de crescimento do produto, da população e a diferença entre eles, foram superiores a longo prazo, e sobretudo no México, muito mais estáveis no tempo. A taxa de crescimento na Argentina é baixa em comparação com esses países ou com períodos anteriores; acima de tudo, porém, ela esconde violentos ciclos pelos quais passou a economia argentina nesse período. Entretanto, isso não se deve levar a confundir, pouco crescimento com ausência de mudança: pelo contrário, durante esse período ocorreram mudanças muito significativas tanto na estrutura econômica como na social.

A industrialização argentina se fazia num ritmo bastante acelerado antes da crise de 30, porém a quebra que essa gerou no setor agropecuário exportador fez mais notório o avanço relativo da indústria. A substituição de importação ganhou

peso sobra a industrialização primária de produtos de exportação, favorecida pela crise do comércio internacional e em seguida pela proteção automática durante a Guerra Mundial. A concentração em Buenos Aires, que já era grande, se ampliou pelas razões já conhecidas. Durante as primeiras duas décadas, entre 1930 e 1950 essa concentração foi quase total, enquanto que posteriormente deseconomias de aglomeração e falta de energia elétrica levaram a uma certa descentralização em direção a duas regiões novas: Córdoba e o sul de Santa Fé, embora a última possa ser vista mais propriamente como parte da megalópole portenha.

A Argentina entrou na etapa de substituição de importações com níveis de consumo altos e com uma população quase integralmente participante como consumidora e como força de trabalho numa economia de mercado de nível nacional. A inexistência prática de setores imobilizados na agricultura de subsistência significava que o crescimento industrial mobilizaria mão-de-obra, provocando uma redefinição entre diversos setores ligados à economia de mercado, principalmente incluindo não apenas os localizados na região do litoral do país. Na realidade, os setores localizados no litoral foram os primeiros a ser afetados, pela proximidade geográfica e por sua maior vinculação à economia agro-exportadora em crise, bem como pela maior mobilidade da mão-de-obra que estava ligada a eles. Nesta redefinição das relações entre setores, e em certa medida entre regiões, operaram dimensões econômicas e políticas de forma muito concatenada. O Estado nacional, já forte antes de 1930, ganhou peso com a crise da democracia representativa e, embora o golpe de 1930 tenha reforçado os setores agropecuários mais ligados ao mercado externo, a conjuntura forçou a decadência do Estado liberal e a adoção de políticas econômicas mais firmes e, freqüentemente, favoráveis à indústria. Além disso, numa sociedade já bastante urbanizada e com crescente urbanização, o peso político dos setores populares não podia ser menosprezado.

O crescimento da produção de bens de consumo se localizou principalmente em Buenos Aires, dada a importância deste mercado e sua localização central com referência a outros mercados urbanos (Rofman e Romero, 1970). Durante as décadas de 1930 a 1950 tal crescimento industrial ocupava quantidades relativamente altas de mão-de-obra, tanto pelo tipo de produto como pelo predomínio numérico de empresas médias de tecno-

logia pouco sofisticada, o que levou ao surgimento de um setor industrial pouco eficiente ao lado de alguns setores semimonopólicos que operavam em escala maior (e, em grande medida, representavam capitais estrangeiros). Os níveis salariais na indústria de Buenos Aires tinham subido consideravelmente em relação aos níveis prevalecentes em princípios de 20 (Díaz Alejandro, 1970, p. 43), enquanto que o movimento sindical ganhava força e pressionava também por outros benefícios, incluindo menos horas de trabalho (Murmis e Portantiero, 1971). Depois da depressão e durante a guerra é muito factível que apesar de fortes fluxos de migrantes internos a economia portenha trabalhe em condições de pleno emprego e com aumento do salário real dos trabalhadores. Isso constituía, sem dúvida, um estímulo ainda maior para o desenvolvimento da substituição de importações, quase forçada durante a guerra. Pode distinguir-se uma segunda etapa, começando com a década de 50, na qual se expandiu a produção de bens duráveis e parcialmente de capital e na qual a localização em Buenos Aires foi um pouco mais limitada e compartilhada por novas áreas industriais em Córdoba e no corredor Rosário-Buenos Aires (Rofman e Romero, 1971). Em Córdoba se tratava realmente de um novo pólo, baseado principalmente na existência de energia barata, quando a crise energética em Buenos Aires era séria, enquanto o crescimento do corredor foi mais corretamente uma expansão portenha frente a crescentes deseconomias de aglomeração na Grande Buenos Aires. Esta segunda etapa se ligou a diversos projetos, mais ou menos frustros, de modernização industrial. As relações entre setores industriais passaram a ser redefinidas em favor de empresas maiores, com alta participação de capital estrangeiro e em prejuízo de empresas médias e menores de grande ineficiência. A situação de pleno emprego, que caracterizou a maior parte da etapa anterior, já não se deu nessa etapa e, sobretudo depois de 1955, houve níveis de desemprego relativamente altos com diminuição de salários reais. Isso deve ter desestimulado a migração para Buenos Aires, que foi parcialmente canalizada para os novos centros já mencionados.

Durante essas décadas, ao lado dos setores agropecuários de exportação, decaíram também a indústria pequena e o artesanato de cidades menores do interior. Embora, desde 1955, tenha se invertido a tendência anterior de transferência de renda para o setor industrial urbano, dando-se uma transferência para o setor agro-exportador, este não reagiu de forma clara. E mesmo

se o tivesse feito, sua tendência era mais em direção à renovação técnica do que à absorção de maior quantidade de mão-de--obra em forma direta. Na realidade, a estagnação do setor agro-exportador freou sobretudo o aspecto atrativo de cidades pequenas do interior, centros comerciais e de serviços, que viram paralisado o principal estímulo para o seu crescimento. Cidades maiores, seja por sua importância administrativa como capitais de província, seja pelo relativo apogeu da economia regional (Mendoza, Córdoba) continuaram crescendo num ritmo acelerado. A política de emprego e obras públicas, sobretudo entre 1945 e 1955, deve ter mantido a atração demográfica da economia urbana não apenas em Buenos Aires como também em cidades intermediárias.

A maioria dos ciclos destacados no crescimento argentino durante as últimas décadas esteve relacionada com a alta dependência de importações da indústria argentina, ao mesmo tempo que seus setores exportadores se estagnaram ou, em termos *per capita*, decresceram. A modernização do estoque industrial, feita em grande medida com capital estrangeiro, tendeu a realizar-se sem modificações substanciais no componente importado de fato, novas substituições de importações levaram quase que inexoravelmente a importações ainda maiores (Braun, 1970). O que Ferrer chamou falta de integração do processo de industrialização na Argentina (Ferrer, 1963) seja talvez mais acentuado ali que nas outras áreas latino-americanas, porém, mais marcada ainda é a estagnação das exportações para financiar a possível integração. Tais ciclos, ao criar flutuações sérias no nível de emprego, incrementam as migrações nas direções encontradas.

2. O trabalho de Recchini de Lattes e Lattes (1969) permite, com suas estimativas dos fluxos interestaduais líquidos, dimensionar dois processos comentados pela maioria dos autores: o aumento do caudal absoluto e relativo das migrações internas, ao mesmo tempo que se detinham ou diminuíam as migrações internacionais, e ainda mais claramente sua reorientação quase maciça em direção à área metropolitana de Buenos Aires. A inexistência de censos nacionais entre 1914 e 1947 dificulta as estimações das correntes migratórias durante este período--chave, sobretudo as diferenças entre antes e depois de 1930. Essa data é importante não apenas pela crise do setor agro-exportador e pela continuação e aprofundamento do desenvolvimento industrial, mas também porque diminui notoriamente a

imigração estrangeira até depois da Segunda Guerra Mundial. Num balanço desse período se nota que praticamente as únicas unidades com saldos migratórios positivos foram Buenos Aires, capital e província — e nesta última principalmente a região correspondente à área metropolitana de Buenos Aires — Santa Fé e Chaco. Entretanto, a taxa anual de crescimento da área de Buenos Aires diminuiu com relação ao período anterior, quando predominou a imigração internacional. Esta, na realidade, começou a declinar em 1914, enquanto as migrações para Buenos Aires só se tornaram maciças depois de 1930. Até essa data houve fluxos importantes parcialmente equilibrados por fluxos em direção ao interior de população portenha, nativa ou estrangeira.

As estimativas mencionadas indicam uma taxa anual de migração líquida para a área metropolitana de Buenos Aires de 1,6% anual entre 1915-1935 e de 2,3% anual entre 1935-1945, incluindo em ambos os casos nativos e estrangeiros. Separando-os pode ser visto o aumento do fluxo interno e a diminuição do internacional, mas ambos combinados não alcançaram os níveis de crescimento demográfico, de imigração estrangeira quase que exclusivamente, do período 1905-1915. Como as taxas brutas de natalidade começaram a diminuir na segunda década do século, e o fizeram mais rapidamente depois, uma taxa de crescimento vegetativo baixa se uniu ao que em realidade foi uma diminuição na taxa de crescimento imigratório, dando como resultado um crescimento da população total, consideravelmente menor que a correspondente ao período anterior. Embora as deseconomias de aglomeração se refiram mais ao tamanho absoluto que à taxa de crescimento da cidade, é claro que o caudal de força de trabalho que devia ser absorvido, bem como a demanda social de habitações e serviços urbanos, cresciam a uma taxa maior que em décadas anteriores. Como foi assinalado, excetuando-se os anos de depressão e alguma outra conjuntura, o período se caracterizou por uma situação de pleno emprego.

Entre 1945-1960 houve uma estabilização, talvez mesmo alguma diminuição, nas taxas líquidas de imigração para Buenos Aires e já em tal período todo o fluxo líquido se concentrou na Grande Buenos Aires, já que a capital de fato perdeu população. Talvez os primeiros anos deste período, até 1951, tenham sido continuação do período anterior, agregando-se uma corrente importante de imigração estrangeira (embora com altas taxas

de retorno). A crise começou a ocorrer no referido período, primeiro com dificuldades crescentes na agricultura (parcialmente conseqüência de anos de seca) e em seguida com o estrangulamento externo que limitou o crescimento industrial e as mudanças dentro deste setor que provocaram menor capacidade de absorção de mão-de-obra. Essa crise, mais ou menos recorrente durante quase duas décadas, desestimulou a migração para Buenos Aires, que diminuiu em termos relativos e absolutos.

Em nível provincial, desde 1945, não houve praticamente nenhuma outra unidade com taxas líquidas positivas de migrações internas, embora tenha havido em quase todas uma redistribuição interna a favor das cidades, especialmente as capitais ou aquelas que se beneficiaram do desenvolvimento industrial. Apareceram claros focos de emigração, intensificando-se o fluxo proveniente do Noroeste, porém, agora, não por desagregação de economias próximas à subsistência, mas por decadência e crise de um cultivo industrial, o açúcar em Tucumán. Parcialmente, essa crise correspondeu a uma modernização da indústria açucareira em outras províncias da mesma região, mas a absorção de mão-de-obra por essas últimas foi muito menor que a libertação produzida pela crise de Tucumán.

O grande fluxo para Buenos Aires, sobretudo entre 1930 e 1950, foi proporcionado pela criação de emprego gerado em boa medida por uma indústria protegida, em franca expansão e de estrutura tecnológica um tanto arcaica (portanto com grande necessidade de mão-de-obra), além da expansão do emprego público e de outros setores comerciais e de serviços. Os salários reais altos em comparação com o resto do país justificavam tal migração e a manutenção ou elevação de níveis salariais refletiram, em parte, o fato de a pressão no mercado de trabalho, provocada pela migração, não ter sido grande. Quando a situação portenha começou a mudar, com maior desemprego e baixa nos salários reais, diminuíram os fluxos líquidos, que parcialmente se reorientaram para novas zonas industriais, porém na medida em que continuaram, refletiram a crise econômica que afetou grande parte do país, tanto ou mais que a área metropolitana de Buenos Aires.

O mais importante a assinalar neste período de quatro décadas é que a Argentina como um todo se converteu, já sem dúvida, num território aberto para a mobilidade geográfica, cuja população respondeu com rapidez às flutuações econô-

micas regionais. A pequena freqüência, ou mesmo a inexistência, de setores de agricultura de subsistência, a falta de barreiras sociais ou políticas à mobilidade, a expansão da rede rodoviária que se somou a uma rede ferroviária já bastante desenvolvida fizeram possível tal situação. O predomínio da migração rural-urbana em todo o país e a atração de Buenos Aires, especialmente entre 1930-1950 se explicam quase automaticamente pela evolução da demanda de mão-de-obra e salários reais. São eles, agora, que devem ser explicados com base nas conseqüências regionais de um tipo de política de desenvolvimento.

O panorama migratório ficaria incompleto se não se mencionasse, ainda que marginalmente, o fato de que a diminuição da imigração européia não significou o fim do fluxo internacional, já que cresceu substancialmente a imigração de países limítrofes. Parte desse fluxo não é registrada pelas estatísticas migratórias nem por censos, motivo pelo qual sua estimação dependerá de pesquisas diretas. As fronteiras, tradicionalmente bastante permeáveis, estiveram abertas aos fluxos gerados pela continuada diferença em níveis salariais entre a Argentina e os países vizinhos, a mobilização na Bolívia e no Paraguai e a crise, ainda mais acentuada que a da Argentina, no Chile e no Uruguai. Nas províncias limítrofes a imigração, freqüentemente ilegal, foi favorecida por interesses locais ávidos de mão-de-obra barata, desprotegida sindical ou legalmente e que substituiu, em parte, os fluxos para o litoral que diminuíam a população líquida das províncias fronteiriças. Crescentemente, os imigrantes de países vizinhos acompanharam os nacionais na migração maciça para Buenos Aires.

3. A depressão dos anos 30 trouxe para o México, da mesma forma que para o Brasil e a Argentina, efeitos importantes, embora, da mesma maneira que nos outros países, esses efeitos não tenham sido tão drásticos como até há pouco se costumava supor. No México, as exportações foram afetadas, agravando uma tendência já presente na década anterior, quando a exportação de petróleo e produtos minerais mostrava sinais claros de deterioração. Ao ocupar pouca mão-de-obra, o efeito foi relativamente pequeno. Entretanto, ao inibir as importações, se produziu sem dúvida um estímulo à produção industrial para o consumo interno. A limitação do gasto público, devido à diminuição na arrecadação, impediu maiores inversões públicas. O resto da década e a Segunda Guerra Mundial viram a

continuação da substituição de importações, mas com um crescente papel do Estado na economia.

A década de trinta no México foi mais importante pelas mudanças institucionais e políticas, sobretudo a partir de 1935: a reorganização política, com a formação de um partido oficial, diminuiu o poder dos caudilhos militares que tinham substituído os poderes regionais tradicionais, ao mesmo tempo que organizou setores operários e camponeses. A reforma agrária, embora instituída pela Constituição de 1917, só começou efetivamente nesses anos. Finalmente, mudanças básicas no sistema financeiro, nacionalização do petróleo e intervenção direta e crescente em todo o sistema energético deram maior controle econômico e político ao estado nacional e permitiram controlar as bases para a planificação econômica. Embora com origens muito diferentes, é surpreendente a semelhança de alguns aspectos da ampliação do papel do Estado desde os anos trinta no México, Brasil e Argentina.

A reforma agrária merece atenção um pouco mais detalhada, não apenas por construir uma diferença substancial entre o México e os outros dois países, como também por que teve efeitos importantes para o desenvolvimento econômico, a conformação do sistema político e, como veremos a seguir, para as migrações internas. Até o movimento em que as terras começaram a ser repartidas maciçamente entre *ejidatários*(*), beneficiários da reforma, a revolução havia desorganizado a produção comercial exportadora, levantado barreiras legais à mobilidade, minado a base econômica de grande parte dos latifúndios, mas alterado pouco a estrutura da economia agrícola de subsistência. Exceto nas áreas mais densas, com forte cultivo comercial e história recente de invasão de terras comunais pelas fazendas, durante os primeiros quinze anos posteriores à Revolução houve pouca ocupação efetiva de terras por camponeses e trabalhadores por jornadas sem terra. Com a partilha em forma maciça, no Governo de Cárdenas, e logo mais lentamente, se ampliou o número de camponeses com terras, que, embora não sujeitas

(*) *Ejidos* — propriedade comunal existente no México, criada (ou recriada com a reforma agrária, na qual existem pequenas propriedades familiares sob a unidade jurídica do Ejido. A venda dessas propriedades é proibida. Em caso de desaparecimento (por morte) da família proprietária, as terras são redistribuídas.

Ejidatários — os componentes que trabalham nos Ejidos (N. da E.).

a compra e venda, permitiam segurança legal sobre sua posse a seus ocupantes. Com isso, expandiu-se consideravelmente a terra em cultivo, já que o antigo latifúndio mantinha uma quantidade grande de terra sem uso. A expansão da produtividade do setor de subsistência foi em grande medida conseqüência da ampliação de terras cultivadas, já que houve em geral pouca disponibilidade de capital e escassa renovação técnica.

Apesar dos *ejidatários* de algumas regiões terem recebido apoio técnico, créditos, preços subvencionados etc., a maioria deles recebeu como principal benefício a terra em primeiro lugar; em segundo lugar, melhores comunicações com a construção de estradas que permitiam maior contato com o mercado; e em terceiro lugar alguns benefícios, chegando lentamente, no setor educacional e sanitário. Apesar de agora formalmente livres e portanto tentados freqüentemente por condições de vida melhores em áreas urbanas (ou, raramente, em outras regiões rurais), inicialmente os fluxos migratórios foram débeis: a ampliação de terras disponíveis pela reforma agrária operava de fato como uma ampliação da fronteira interna para a agricultura de subsistência que, ligada a forças tradicionais da comunidade de origem indígena, induzia os camponeses a arraigar-se na terra. A migração rural-urbana só se tornou maciça quando as terras repartidas foram menos extensas e de pior qualidade e a pressão demográfica, com altas taxas de crescimento vegetativo, se fez sentir em rendimentos crescentes.

As ocupações parciais de terras durante a década de vinte e princípios de trinta, bem como a distribuição maciça durante a segunda metade dessa década levaram a uma redistribuição da renda a favor de grupos camponeses, um aumento (muito modesto) em seus níveis de vida e o surgimento de certa capacidade de consumo, expansão dos cultivos e do excedente comercializável, e principalmente conduziram ao crescimento do setor de subsistência e com isso limitaram a quantidade de mão-de-obra liberada para outros setores, apesar de terem sido derrubadas as barreiras institucionais.

Nas décadas posteriores o fluxo migratório cresceu em função do aumento demográfico e da melhoria nas comunicações, bem como graças à expansão da economia urbana em rápido processo de urbanização. Diferentemente de outros casos, a industrialização mexicana foi acompanhada de um aumento considerável na produção agrícola, seja de alimentos, insumos

industriais ou para a exportação — o que permitiu evitar sérios "estrangulamentos" nestas áreas. Essa produção cresceu menos rapidamente durante o período de grandes partilhas de terra, talvez pela insegurança de muitos produtores. Logo se recuperou amplamente, como no período 1946-1956, quando cresceu a 7,6% anual (Solís, 1970, p. 111). O principal responsável por este crescimento e pela parte que correspondia ao consumo urbano e industrial e à exportação foi a agricultura privada e um número limitado de *ejidos* favorecidos por amplos créditos, inversões estatais importantes em irrigação e estradas e rápida inovação tecnológica. Como indica Solís a diferença entre os dois setores se acentuou, um de subsistência composto de pequenos proprietários e da massa de *ejidatarios,* o outro composto por alguns *ejidos* privilegiados, bem como propriedades médias e grandes com alta capitalização, produzindo inteiramente para o mercado. O primeiro reteve, na medida do possível, mão-de-obra retirada do setor assalariado; o segundo criou um proletariado rural limitado, dada a natureza intensiva de capital de tal agricultura. Embora os *ejidatarios* mostrem em seu conjunto níveis de capitalização semelhantes aos da propriedade privada, em ambos os casos se dá uma distribuição muito desigual dentro das unidades agrícolas de cada categoria (Hansen, 1971, pp. 84-85).

A indústria mexicana também tendeu a localizar-se próxima do maior mercado consumidor, no vale do México, e foi também favorecida pela proximidade de órgãos de decisão política, existência de mão-de-obra e obras de infra-estrutura. É possível que até há bem pouco tempo tenha havido de fato um subsídio indireto, e às vezes direto, para a localização da indústria na cidade ou em áreas próximas. Entretanto, simultaneamente se desenvolveu uma indústria importante em centros urbanos do Norte, favorecida primeiro pela proximidade de matéria-prima e do mercado de exportação, posteriormente por vantagens oferecidas para a localização de indústrias nacionais e estrangeiras sob o chamado Programa Nacional Fronteiriço. Embora Monterrey tenha sobressaído rapidamente como centro industrial, outras cidades também cresceram rapidamente. Naquela cidade houve uma concentração relativamente maior de indústria de bens de capital, enquanto na área do vale do México a indústria esteve mais orientada para o consumo direto. De qualquer modo, a industrialização e seus efeitos, o crescimento do setor público, o turismo e outros serviços geraram um

impulso da economia urbana que — apesar de manter quase estáveis os salários reais urbanos durante décadas — atraíram de forma crescente as massas rurais disponíveis essencialmente por crescimento demográfico e esgotamento de terras dedicadas a cultivos de subsistência sem maiores inovações tecnológicas. Como em outros casos, isso nem sempre significou uma transferência direta de mão-de-obra queimando etapas intermediárias. O estímulo sempre se fez sentir mais fortemente em centros urbanos menores, menos dinâmicos e mais integrados à economia de mercado.

4. O panorama quantitativo das correntes migratórias durante as últimas décadas pode ser visto através de diversas estimativas de migração intertestadual líquida (Cabrera, 1970; Tabah e Cosío, 1970), bem como mediante os cálculos de crescimento da população urbana e rural (Unikel, 1970), embora esses omitam inteiramente as migrações para os Estados Unidos, bem como todo tipo de migração de retorno. Além disso, lamentavelmente ainda não dispomos das estimativas de migrações interestaduais para a década de 1960-1970.

Diversos cálculos indicam que todos os tipos de migrações internas aumentaram durante a década de 1940-1950, sobre os níveis já razoavelmente altos da década anterior, enquanto que em termos relativos declinaram levemente na década seguinte (1950-1960), possivelmente para voltar a aumentar na última década (embora não haja ainda informação definitiva). A taxa de migração líquida interestadual, por exemplo, foi calculada em 3,7%, 4,7% e 4,1% para homens nas décadas entre 1930 e 1960, enquanto as taxas para mulheres foram nos três casos ligeiramente superiores (Cabrera, 1970, p. 94). As taxas de migração líquida para cidades de 15 000 habitantes e mais são bastante mais altas, porém seguem um padrão semelhante: 9,3%, 18,9% e 11,6% para homens e 17,3%, 21,2% e 12,4% para mulheres. Note-se a grande diferença a favor da taxa feminina na primeira década, que logo diminuiu notoriamente.

As correntes migratórias se dirigiram prioritariamente para a área metropolitana da cidade do México. De fato, a migração para o Distrito Federal representou aproximadamente a metade de toda a migração interestadual líquida da população de 10 anos e mais entre 1930-1940, quase dois terços em 1940-1950, diminuindo para pouco mais da metade entre 1950-1960. Sem dúvida, se agregássemos os municípios do Estado do México,

que fazem parte da área metropolitana, a proporção correspondente à última década subiria para aproximadamente dois terços observados na década anterior (cálculo a partir de Cabrera, 1970, p. 93). É possível que esta proporção tenha diminuído durante a última década e tenda a diminuir ainda mais no futuro por efeito das crescentes deseconomias de escalas e políticas que favorecem a descentralização fora da cidade do México. Entretanto, tudo leva a crer que isso seja compensado pelo crescimento da rede urbana que circunda aquela cidade e dos centros urbanos que surgem ou se modificam ao longo das estradas que unem tais cidades à capital. Em outras palavras, está-se produzindo mediante união e descentralização parcial uma grande região metropolitana, que inclui — além da capital e vizinhança — Querétaro, Puebla, Toluca, Cuernavaca e outras cidades menores. Dentro dela se dá, sem dúvida, uma divisão de funções, mas em seu conjunto tende a formar o grande centro de concentração urbana e industrial. É bom lembrar que a formação deste grande núcleo, assim como de outros centros urbanos, no México o crescimento natural desempenha um papel importantíssimo que já superou a taxa de 3,0% anual durante duas décadas.

Outros Estados e cidades também receberam importantes correntes migratórias. Sobressaem os do Norte do país, especialmente a cadeia urbana localizada na fronteira com os Estados Unidos, formando complexos relacionados com centros urbanos do outro lado da fronteira. Monterrey, no Norte, mas não na fronteira, se destaca pelo seu crescimento industrial e tanto esta cidade quanto Guadalajara, a segunda em importância no país, cresceram mais rapidamente que a cidade do México propriamente dita, durante as últimas duas décadas.

Apesar de nas últimas décadas terem ocorrido também fluxos migratórios com destino rural, quantitativamente seu peso é muito reduzido. As novas áreas favorecidas por projetos de irrigação, concentrados no Norte e Noroeste, nas que se gerou boa parte do aumento do produto agrícola comercializável, atraíram mão-de-obra rural. Pelo caráter intensivo de capital o volume migratório não foi muito grande. Alguns cálculos indicam que talvez o volume de capital por pessoa ocupada seja menor que o necessário para absorver mão-de-obra em atividades urbanas e que por isso as inversões em projetos agrícolas permitem reorientar fluxos migratórios de forma produtiva e eficiente (Barkin, 1971). Tais cálculos, entretanto, desmerecem

o impacto que tais projetos têm sobre o setor comercializável da agricultura tradicional, que ao sofrer a concorrência da agricultura comercial de tecnologia superior desloca mão-de-obra nela ocupada.

Talvez as principais medidas de política econômica dirigidas para frear ou canalizar as correntes migratórias no México tenham sido o programa de reforma agrária e o de desenvolvimento da fronteira — e só de maneira muito secundária, os projetos de irrigação. O primeiro, como se indicou, permitiu uma expansão da área em cultivo e ajudou a reter os camponeses na produção agrícola, diminuindo e atrasando a migração para as cidades. O escasso aumento do capital utilizado nas propriedades pequenas e nos *ejidos* limitou o crescimento da produtividade, enquanto inversões em estradas, educação e saúde incidiram mais no crescimento demográfico (ao contribuir para reduzir a mortalidade rural) e em facilitar a emigração (barateando o transporte, aumentando os níveis de expectativas, afetando artesanatos e pequeno comércio local) do que em incrementar a capacidade de absorção da economia agrária tradicional (Balán, 1970). Seria interessante estimar o impacto que teria tido um investimento semelhante àquele feito em novas regiões agrícolas se aplicado para favorecer regiões de alta densidade de pequenos proprietários e *ejidatarios,* embora se trate, sem dúvida, de um exercício mental, totalmente imaginário. Quanto ao Programa Nacional Fronteiriço, sua intenção foi não apenas povoar a fronteira, mas também limitar a emigração para os Estados Unidos e integrar dentro do México a população flutuante da fronteira. A migração estacional ou permanente foi importante até a década de 40, diminuindo logo e sendo quase cortada durante a última década; apesar de ter aliviado o desemprego rural permanente e sazonal e de ter aumentado as rendas nacionais por remessas de dinheiro a parentes ou retorno sazonal, a emigração para os Estados Uniros feria consideravelmente o nacionalismo mexicano. Além disso, até bem pouco, prevalecia no México a imagem pública de um país subpovoado, que não podia permitir-se tal drenagem emigratória.

Convém insistir que o aumento relativo da migração com destino urbano durante as últimas décadas apenas ocasionalmente levou a uma diminuição absoluta da população rural, dado o avanço das taxas de crescimento natural, já altas em décadas anteriores. A população em localidades de menos de 15 000 habitantes cresceu de 18,57 milhões em 1950 para

21,18 em 1960 e 27 milhões em 1970. Tomando limites menores, o fenômeno é semelhante (Unikel, 1970). Dado que as diferenças de renda real entre zonas urbanas e rurais continuam sendo muito grande e que formalmente a mão-de-obra mexicana é livre para mobilizar-se — além de que as distâncias são relativamente curtas e atualmente o transporte muito barato — só se pode concluir que a emigração rural foi menor do que a esperada, fato sobretudo explicável por fatores de retenção na comunidade agrária tradicional com acesso à posse das terras em forma segura. Essa situação leva a predizer um aumento da taxa de emigração com respeito à base de população rural, dado o esgotamento da fronteira interna de terras cultiváveis.

5. Diferentemente do período anterior a 1930, penso que o Brasil, a Argentina e o México apresentaram a partir dessa data numerosas convergências no panorama migratório. Como resultado do crescimento voltado para dentro, a liberação de montantes maiores de população com laços tradicionais e a possibilidade de sobrevivência fora do mercado de trabalho, se produziu nos três países um crescimento das taxas migratórias e a concentração nas cidades de destino. Rio-São Paulo, Buenos Aires e México são os núcleos do processo de industrialização que produzem efeitos significativos em nível nacional, embora diferenciáveis segundo as regiões. Constituem os principais focos de atração, expandem-se geograficamente, criam novos sistemas urbanos em sua periferia e reformulam as relações com um sistema urbano de ordem nacional que, em grande medida, se transforma em seu mercado e em seu *hinterland*. As comunicações modernas tornam isso possível enquanto as economias de escala com nova tecnologia e a grande empresa (freqüentemente estrangeira ou estatal) o fazem desejável. Ao afetar outros centros urbanos, criam com freqüência maiores desequilíbrios intra-regionais, com os conseqüentes estímulos migratórios para aqueles centros.

Sem dúvida, é preciso não exagerar a convergência: o peso do centro urbano predominante é maior na Argentina que no México e neste país que no Brasil, em parte pela distribuição demográfica anterior ao período de rápida industrialização. Só o Brasil teve durante este período uma fronteira para expandir a agricultura comercial e de subsistência com importante absorção de população. Embora a Argentina talvez tenha o território, não tem nem a estrutura agrária (eliminado o setor de subsistência) nem o território (tem proprietários), nem a demanda

interna de alimentos (já que sua agricultura é mais produtiva). Além disso, as terras disponíveis são cada vez mais de qualidade inferior. No México, tal "fronteira" era limitada a terras não utilizadas pelos grandes latifúndios: foram utilizadas, mas sem implicarem migrações. Na Argentina, apesar da maior concentração demográfica em uma só região urbana, é onde menos houve uma política dirigida para reorientar a migração interna (apenas um quase fracassado programa patagônico), enquanto o Brasil, com maior distribuição num território mais amplo, teve mais medidas a respeito (talvez precisamente pelo peso político-demográfico das regiões fora da central). No México, ao contrário, embora não exatamente "revolucionário", esse programa foi suficientemente radical para afetar todo o processo de desenvolvimento do lado agrário, permitindo parcialmente a sobrevivência de comunidades tradicionais. Em geral, talvez também pela revolução, o México teve maior acesso a políticas centrais para dirigir o processo de desenvolvimento, embora seja evidente, nos três países, o peso grande e crescente do Estado como regular e como investidor.

RESUMO E CONCLUSÕES

Tal como se indicou no princípio, os dados e as interpretações aqui apresentados sobre as correntes migratórias em um século de desenvolvimento capitalista no Brasil, México e Argentina não pretendem ter nenhuma originalidade, embora se pretenda contribuir com algo novo mediante a síntese global do período e a análise comparativa dos três casos. Por isso convém insistir aqui no resultado de uma visão sintética e comparativa dos processos discutidos. A separação em dois grandes períodos, o apogeu agro-exportador até 1930 e a industrialização desde então, permite visualizar a divergência de padrões migratórios entre três casos discutidos durante o primeiro período e sua convergência durante o segundo. Em torno do tema divergência/convergência de padrões migratórios, chegamos de fato à consideração mais ampla de uma divergência inicial na estruturação dessas três sociedades num período em que o impacto externo, via desenvolvimento da economia exportadora, foi mais maciço e uma relativa convergência quando os fatores externos foram parcialmente deslocados por estímulos internos de desenvolvimento, mediante a industrialização.

Durante o auge da economia exportadora os três países divergiam consideravelmente quanto à quantidade e forma de inserção da mão-de-obra disponível para os setores em expansão, dadas as estruturas produtivas e formas de distribuição demográfica herdadas da colônia. Também divergiam nos recursos naturais exploráveis na economia exportadora, que por sua vez implicavam, com freqüência em processos produtivos tecnologicamente diversos, que interatuavam com o tipo de mão-de-obra disponível na determinação das estruturas sociais do setor exportador e setores periféricos a ele. As correntes migratórias, tanto internas como internacionais, responderam em linhas gerais às necessidades de mão-de-obra determinadas por tais estruturas sociais, embora não de forma totalmente passiva, mas também contribuindo para sua conformação.

A imigração internacional foi maciça na Argentina devido à escassez absoluta de mão-de-obra. Embora propiciada desde o princípio por uma ideologia modernizadora que via na imigração européia a fonte de renovação política e social, bem como a de crescimento econômico, em grande medida a imigração européia para a Argentina adquiriu um caráter privado, sem maiores subvenções ou organização estatal. Seu êxito numérico foi devido quase que exclusivamente à forte expansão da demanda e aos altos salários reais predominantes na Argentina. Como resposta a mecanismos de mercado, tratou-se basicamente de uma força de trabalho livre, altamente móvel, que fluiu inicialmente de modo predominante para a agricultura e em seguida para atividades urbanas, na medida em que as oportunidades econômicas e perspectivas de avanço futuro se transferiram para aquelas atividades. A ênfase na mobilidade de amplitude do setor assalariado não nega a existência de rigidez institucional nem as tentativas, numerosas, de imobilizar a mão-de-obra em áreas rurais. Tampouco deixa de lado a importância que o alto custo da terra e formas de propriedades predominantes tiveram na prematura urbanização da população imigrante. Porém, ainda assim, fica clara a originalidade do caso argentino no contexto latino-americano pela prematura formação de um amplo setor, rural e urbano, assalariado. Em seu caso extremo, a imigração significava uma participação sazonal nesse setor, com migração de retorno ao continente europeu (a chamada migração "golondrina" — andorinhas).

No Brasil, houve numerosas tentativas de colonização com distintos graus de participação governamental, além da imigra-

ção espontânea com destino predominantemente urbano. Porém o grande fluxo imigratório foi possível apenas mediante a organização de interesses privados com auxílio e organização estatais aproveitando uma conjuntura parcialmente favorável. Tal foi o caso da imigração italiana para São Paulo, especialmente entre 1886 e 1895. Os elementos da conjuntura foram a expansão do cultivo do café, fomentado por preços altos no Oeste paulista, com aguda escassez de mão-de-obra escrava, dificuldade social, política e demográfica de recrutamento maciço de mão-de-obra nacional para suprir aquela falta, a crise na Itália (e desde 1889 na Argentina, o principal competidor pela imigração italiana na época) e a quase total identificação do governo estadual com grande autonomia e os interesses do café. Da conjuntura ao fato está o passo importante de uma liderança organizada para conseguir mão-de-obra de baixo custo, necessária para a expansão econômica: sem sua atividade provavelmente a imigração maciça não teria ocorrido e a expansão cafeeira teria se ressentido dessa ausência, seja pela elevação do custo de mão-de-obra, seja por sua falta em termos absolutos, sua qualidade inferior ou uma combinação desses fatores. Depois de 1895, a imigração continuou num ritmo mais lento, às vezes com migração líquida negativa devido ao retorno ou à migração para a Argentina, novamente em período de apogeu, mas já mais espontânea e sem a organização empresarial no estilo paulista que caracterizou a década anterior. A imigração japonesa, posteriormente, foi uma exceção de alguma importância.

No México, os planos de colonização, sobretudo na fronteira norte, foram enfatizados desde cedo na história independente, mas terminaram em fracasso. Sua motivação como em alguma medida ocorreu na Argentina e no Brasil em princípio, era basicamente política: assegurar a integração do território nacional nas regiões de menor densidade, sobretudo nos casos de coincidência com fronteira política. Sem base econômica firme, os planos de colonização não conseguiram integrar de fato as regiões novas à emergente e ainda débil estrutura política nacional. Quando o México começou a experimentar também o impacto das mudanças na economia internacional na forma de um apogeu exportador, no último quartel do século, a maior densidade demográfica que a Argentina e o Brasil, bem como a menor demanda gerada por seus setores mais dinâmicos (especialmente a mineração) fizeram desnecessária uma política imigratória agressiva. Por outro lado, a imigração européia

espontânea se restringiu, como em outros casos e períodos históricos a grupos pequenos de empresários, comerciantes e artesãos urbanos.

As correntes migratórias internas, logicamente de maior peso aparente nos países com menor fluxo internacional (México e Brasil) também divergiram nos três casos. Na Argentina houve desde cedo fluxos que acompanhavam os dos imigrantes europeus, em direção às terras novas abertas no litoral. Também no interior havia importantes redistribuições geográficas, ocasionadas tanto pela estagnação e regressão da região que durante grande parte da colônia tinha sido o centro econômico da área que logo seria a República Argentina, bem como pelo desenvolvimento de cultivos industriais ocasionados pela expansão do mercado interno. Nas primeiras décadas deste século, além disso, começou a dar-se o fluxo para as cidades, especialmente as do litoral. Em todos estes casos de migração interna predominaram, da mesma forma que nos movimentos de população estrangeira, mecanismos de mercado como redistribuidores de mão-de-obra entre setores.

No Brasil, a migração interna durante o período foi considerável, porém de natureza muito diferente: eram movimentos de expulsão, tais como o deslocamento ocasionado pelo apogeu cafeeiro com base na mão-de-obra estrangeira ou aquele provocado pela estagnação algodoeira e a seca no Nordeste; ou movimentos organizados e arregimentadores de mão-de-obra para a Amazônia em conseqüência do apogeu da borracha. Definitivamente, poucos fluxos poderiam ser catalogados teoricamente como movimentos de mão-de-obra livre produzido por flutuações regionais no mercado de trabalho. Formas coloniais de organização da força de trabalho — a escravidão e sua herança cultural em todo o Brasil, as formas servis no Nordeste, a agricultura de subsistência com fronteira aberta no Sudeste — assim como enormes dificuldades de comunicação inter-regional num país com um mínimo de integração, explicam os modelos de migrações existentes durante essas décadas.

Algo semelhante ocorreu no México, embora nesse país tenha se apresentado o caso mais próximo do "clássico" europeu, em termos de expansão do capitalismo em áreas agrícolas, expropriação e expulsão do campesinato arraigado desde séculos, e crescimento de um setor industrial com o correspondente deslocamento de setores artesanais. Entretanto, também carac-

terizaram o período de migrações forçadas que indicam de fato a debilidade do processo capitalista no México durante o Porfiriato e migrações espontâneas para o norte quando a fronteira política se transformava em fronteira econômica e se expandia como resultado da industrialização norte-americana.

Depois de 1930 as imigrações européias perderam importância relativa frente ao incremento da migração interna nos três países, que se deu de forma constante e como conseqüência direta ou indireta do processo de industrialização. Na medida em que este se concentrou em poucas cidades grandes, e quase exclusivamente numa região, os três países sofreram padrões migratórios quantitativos e qualitativos semelhantes. Predominou a migração rural-urbana e da periferia para o centro econômico nacional. A industrialização de fato introduziu semelhanças nos três países que vão além do processo migratório, embora se liguem a ele de diversas formas: expandiu-se o controle econômico de uma região e um setor sobre o país inteiro, ao mesmo tempo que cresceu e se diversificou o papel do Estado nacional; os interesses econômicos estrangeiros se desviaram do setor exportador e da infra-estrutura para os setores industriais mais dinâmicos; surgiram massas urbanas com um potencial de consumo, embora os setores médios e altos sejam, neste sentido, mais importantes; o processo político se tornou mais complexo, incluindo novos atores, especialmente nos setores urbanos.

Há o perigo, entretanto, de levar o paralelismo e a convergência a um extremo. Pelo menos no campo das migrações internas algumas diferenças importantes permanecem e indicam outras diferenças na estrutura social e econômica desses três países. Só na Argentina a migração rural-urbana produziu uma baixa absoluta na população de crescimento demográfico e o que parecem ser restrições institucionais às migrações, impediram em geral que tal coisa acontecesse, salvo exceções. Também só na Argentina o processo adquiriu um tom tão desequilibrado a ponto de a migração interna líquida dirigir-se quase exclusivamente a uma região, em realidade a uma crise, a área metropolitana da Grande Buenos Aires. No Brasil, a existência de uma fronteira ampla, a permanência de formas primitivas de agricultura de subsistência, e uma política oficial que favorece a ocupação do território nacional e vê com desagravo a concentração demográfica em poucas cidades e regiões implicaram numa considerável migração com destino rural (embora em termos

quantitativos não possa ser considerada maciça). A política de favorecimento das taxas de retorno do capital, mediante incentivos, se conjugou em anos recentes com objetivos de descentralização regional e freou a concentração secular da população no Sudeste. No México, depois de um período em que a migração rural-urbana se viu freada pela reforma agrária, ela retomou intensidade. Embora o centro de atração seja o vale do México, dentro dele começa a dar-se uma descentralização, além de que o Norte continua sendo um pólo importante de atração migratória. Entretanto, na medida em que — como nos outros países — a industrialização está por trás dos principais fluxos migratórios, as cidades grandes continuam a ser os principais receptores de tais fluxos e as áreas rurais e pequenos centros urbanos os principais emissores líquidos.

Em síntese, se durante o primeiro período de dependência externa mais direta podemos considerar as divergências em fluxos migratórios como conseqüência da variedade em formas e ritmos com que se formou um proletariado moderno nos três casos, produto, em grande medida, de diferenças na herança cultural e recursos naturais, no segundo período a industrialização produziu uma redistribuição geográfica seguindo mecanismos do mercado de trabalho nos três casos, embora a permanência de amplos setores não assalariados no Brasil e no México e a persistência de barreiras institucionais e estímulos para expandir a fronteira ocupada no primeiro país façam estes casos diferentes do caso argentino.

BIBLIOGRAFIA

APPENDINI, Kirsten A. de, MURAYAMA, Daniel, DOMÍNGUEZ, Rosa Ma. — "Desarrollo desigual en México, 1900 y 1960", *Demografía y Economía*, VI, 1, 1972, pp. 1-39.

BAER, Werner — *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BAGÚ, Sergio — *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1969.

BALÁN, Jorge — "Clases sociales en un municipio rural no indígena en México", *Revista Mexicana de Sociologia*, 32, 5, setembro-outubro 1970, pp. 1227-1350.

BARKIN, David — "El impacto demográfico del desarrollo económico regional: un estudio de migración", *Demografía y Economía*, V, 1, 1971, pp. 40-55.

BROWNING, Harley L. — *Urbanization in México,* Berkeley, University of California, 1962, dissertação doutoral inédita.

CABRERA, Gustavo — "Migración interna", em *Dinámica de la población de México,* México, El Colegio de México, 1970.

CARDOSO, Fernando H. — *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional,* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962.

CARDOSO, Fernando H. y FALETTO, Enzo — *Dependencia y desarrollo en América Latina,* México, Siglo XXI, 1969.

CARONE, Edgar — *A República Velha (instituições e classes sociais),* São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1970.

CÓRREIA DE ANDRADE, Manuel — *A terra e o homem no Nordeste,* segunda edição, São Paulo, Brasiliense, 1964.

CORTÉS CONDE, Roberto y GALLO, Ezequiel — *La formación de la Argentina moderna,* Buenos Aires, Paidós, 1967.

CORTÉS CONDE, Roberto e LÓPEZ DE NISVOVICH, Nancy — "El desarrollo agrícola en el proceso de urbanización" (in *Urbanización y proceso social en América,* Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1972, pp. 99-114).

CURTIN, P. — *The Atlantic slave trade: a census,* Madison, University of Wisconsin, 1969.

DEAN, Warren — *A industrialização de São Paulo (1880-1945),* S. Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.

DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F. — *Essays on the economic history of the Argentine Republic,* New Haven, Yale University Press, 1970.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel — *Imigração, urbanização e industrialização,* Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1964.

FERNANDES, Florestan — *A integração do negro na sociedade de classes,* São Paulo, Dominus Editora, 1965, 2 volumes.

FERNANDES, Florestan — "Do escravo ao cidadão" (in BASTIDE, Roger e FERNANDES, Florestan, *Brancos e negros em S. Paulo,* terceira edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1971).

FERRER, Aldo — *La economía argentina,* México, Fundo de Cultura Económica, 1963.

FURTADO, Celso — *Formação econômica do Brasil,* Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.

GRAHAM, Douglas H. — "Algumas considerações econômicas para a política migratória no meio brasileiro" (in COSTA, Manoel Augusto, editor, *Migrações internas no Brasil,* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971, pp. 13-33).

GRAHAM, Douglas H. e HOLANDA FILHO, Sérgio Buarque de — *Migration, regional and urban growth and development in Brazil,* volume I, São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, U.S.P., 1971, mimeografado.

HALPERIN DONGHI, Tulio — *Historia contemporânea de América Latina,* Madrid, Aliança Editorial, 1969.

HANSEN, Roger D. — *La política del desarrollo mexicano,* México, Siglo XXI, 1971.

HERNANDEZ ALVAREZ, José — "Perfil demográfico de la inmigración mexicana a los Estados Unidos. 1910-1950", *Demografía y Economía*, I, 1, 1967, pp. 18-39.

IGLÉSIAS, Francisco — *Política econômica do governo provincial mineiro (1835-1889)*, Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA — *Contribuições para o estudo da demografia do Brasil*, segunda edição, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1970.

LOPES, Juarez R. B. — *Desenvolvimento e mudança social*, segunda edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1971.

LOPES CÁMARA, Francisco — *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*, México, Siglo XXI, 1967.

MARTINE, George e PELAEZ, César — *Urbanization trends in Brazil, 1940-1970*, trabalho apresentado ao Seminário Técnico sobre Urbanização e Crescimento Demográfico na América Latina, Rio de Janeiro, 1972, mimeografado.

MERRICK, Thomas W. — *Demographic, economic and social factors associated with trends and regional differences in fertility in Brazil, 1950-1970*, Belo Horizonte, Cedeplar, 1973, mimeografado.

MORSE, Richard M., editor — *The urban development of Latin America, 1750-1920*, Stanford, Center for Latin American Studies, Stanford University, 1971.

NICHOLLS, William H. — "The agricultural frontier in modern Brazilian history: the case of Paraná. 1920-1965" (in RIPPY, Merril, editor — *Cultural Change in Brazil*, Muncie, Ind., Ball State University, 1970, pp. 36-64).

PALMEIRA, Moacir — "Nordeste: mudanças políticas no século XX", *Cadernos Brasileiros*, ano VIII, setembro-outubro, 1966.

PELÁEZ, Carlos M. — *História da Industrialização Brasileira*, Rio de Janeiro, APEC, 1972.

PRADO JÚNIOR, Caio — *História Econômica do Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1956.

RECCHINI DE LATTES, Zulma — *La población de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1971.

RECCHINI DE LATTES, Zulma e LATTES, Alfredo E. — *Migraciones en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1969.

REYNOLDS, Clark W. — *The Mexican economy Twentieth-Century structure and growth*, New Haven, Yale University Press, 1970.

ROFMAN, Alejandro e ROMERO, Luis Alberto — *El proceso de formación urbano-regional en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, documento de trabalho DTU 3/70, 1970, mimeografado.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás — *La población de América Latina: desde los tiempos pré-colombianos al año 2000*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás e MORENO, José Luis — *La población de América Latina: bosquejo histórico*, Buenos Aires, Paidós, 1968.

SANTOS, Maria José, et al. — *Aspectos do crescimento da economia brasileira, 1889-1969*, volume II, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, s/f, versão preliminar mimeografada.

SINGER, Paul — *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1968.

SINGER, Paul — "Migraciones internas: consideraciones teóricas sobre su estudio" (in *Migración y desarrollo*), Buenos Aires, CLACSO, 1972.

SOLÍS, Leopoldo — "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", *Demografía y Economía*, I, 1, 1967, pp. 40-91.

SOLÍS, Leopoldo — *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970.

STEIN, Stanley J. — *Grandeza e decadência do café no Vale do Paraíba*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1961.

TABAH, León e CÓSIO, Maria Eugenia — "Medición de la migración interna a través da la información censal: el caso de México", *Demografía y Economía*, IV, 1, 1970, pp. 43-84.

TAVARES, Vania Porto, et al. — *Colonização dirigida no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/IPNES, 1972.

VASQUEZ PRESEDO, Vicente — *El caso argentino: migración de factores, comercio exterior y desarrollo, 1875-1914*, Buenos Aires, Eudeba, 1971.

VELHO, Otávio Guilherme — *Frentes de expansão e estrutura agrária*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

VILLANUEVA, Javier — "El origem de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, 12, 47, outubro-dezembro 1972, pp. 451-476.

VILLELA, Anibal V. e SUZIGAN, Wilson — *Política do Governo e crescimento da economia brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

VIOTTI DA COSTA, Emília — *Da Senzala à Colônia*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1966.

WILLEMS, Emilio — "The rise of a rural middle class in a frontier society" (in ROETT, Riordan, editor — *Brazil in the sixties*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972, pp. 325-344).

WOLF, Eric R. — *Peasant wars of the Twentieth Century*, Nova Iorque, Harper & Row, 1969.

WOMACK JR., John — *Zapata and the Mexican Revolution*, Nova Iorque, Random House, 1968.

— Vocês são muito inteligentes, mas vão presos assim mesmo.

FERNANDO SABINO, *O Encontro Marcado*

I — *Desenvolvimento Político?*

Em artigo recente, destinado a passar em revista a crescente literatura dedicada ao tema do desenvolvimento político e a avaliar o interesse da própria noção, Samuel Huntington cita um desalentado comentário de Dankwart Rustow, que, ao deparar com dez usos distintos do conceito, afirma que nove deles seriam demais. O comentário acrescentado pelo próprio Huntington é mais cético: essa situação indicaria que provavelmente *os dez* são demais, isto é, que talvez a própria noção de desenvolvimento político deva ser descartada. De acordo com a discussão que faz Huntington, o conceito de desenvolvimento político seria ou supérfluo ou positivamente inconveniente. Supérfluo naqueles casos em que é identificado com um processo específico, tal como institucionalização política ou incremento da participação política, já que nada se ganharia com a substituição de tais termos pela expressão desenvolvimento político; e inconveniente nos casos em que é tomado como conceito abrangente que envolve uma multiplicidade de processos diversos (tais como diferenciação, secularização e crescente autonomia dos elementos componentes de um sistema, na análise de Almond), já que o uso de um rótulo único para tais processos tenderia a produzir uma enganadora impressão de coerência e a insensibilizar o analista para o que pode haver de problemático em suas relações. Com base em considerações como essas, propõe Huntington o retorno à noção de "mudança" como designação mais adequada para os temas geralmente tratados em conexão com "desenvolvimento político"[1].

(1) SAMUEL P. HUNTINGTON, "The Change to Change", *Comparative Politics*, III, 3, 1971, pp. 283-322.

Às objeções formuladas por Huntington, outras poderiam ser acrescentadas. Uma delas se refere à forte sugestão de realização de algo como um estádio final no processo de transformação política de uma sociedade que se associa ao conceito de desenvolvimento político. Outra se vincula ao fato de que as tentativas de defini-lo tendem a ressentir-se da interferência, de maneira mais ou menos consciente ou inadvertida, de preferências condicionadas por fatores de ordem ideológica ou etnocêntrica. Especialmente clara na abundante literatura norte-americana sobre o tema é a identificação de características idealizadas das democracias anglo-saxãs — a americana em particular — com a meta a ser atingida no processo.

Diante de todas essas dificuldades, talvez a sugestão de Huntington quanto ao destino a ser dado ao termo desenvolvimento político devesse ser acolhida. Renunciar ao termo, porém, não significaria negar o interesse de certas questões substantivas para as quais se procurou resposta no debate em torno do conceito e às quais não alude diretamente a expressão "mudança política". Falar de mudança política com respeito à Argentina, por exemplo, fatalmente evocará questões diferentes das que seriam evocadas pelo uso da mesma expressão com respeito à União Soviética ou à Inglaterra. Por problemáticas que possam ser as ressonâncias associadas à expressão desenvolvimento político e complexas as questões envolvidas em sua conceituação, não há como desconhecer o fato de que alguns países equacionaram de maneira mais estável e relativamente consensual certos problemas básicos postos pela convivência de seus membros, enquanto outros se debatem em situações que apresentam, em maior ou menor medida, as características de um impasse na confrontação de projetos ou forças sociais antagônicas ou que envolvem a supressão violenta — até quando? — da possibilidade de se manifestarem politicamente determinados interesses ou projetos. Este é, sem dúvida, um problema que merece atenção, se o intuito de conhecimento da realidade política tem qualquer sentido.

II — *O dilema da ação coletiva e da organização política: interesses* versus *solidariedade*

Um postulado clássico da sociologia e das ciências sociais em geral, que está pelo menos implícito em grande parte do

trabalho teórico e empírico levado a cabo nessas disciplinas, é o de que as coletividades agem para a formação de seus interesses grupais ou coletivos. Dado um conjunto de indivíduos cuja situação objetiva os leva a terem em comum determinado interesse, o postulado conduz à suposição de que tais indivíduos, espontânea e naturalmente, agirão de forma a procurar assegurar a realização de seu interesse comum. Por certo, encontram-se na literatura sociológica exemplos diversos de sensibilidade para o que pode haver de problemático na passagem da simples comunidade de interesses à *ação* coletiva, um dos quais corresponde à distinção de Marx entre "classe em si" e "classe para si". Contudo, raramente se chegou a tomar como tema aquela passagem mesma, isto é, o estudo dos requisitos necessários a que a ação orientada por objetivos comuns resulte da simples existência de tais objetivos.

Um livro recente, da autoria de Mancur Olson, Jr., propõe-se precisamente explicitar os problemas envolvidos no postulado referido e formular uma teoria adequada da ação coletiva(2). De acordo com Olson, a vigência de tal postulado estaria provavelmente baseada na suposição de que os indivíduos que compõem os grupos agem movidos por motivos egoísticos, suposição esta à qual se acrescenta a de racionalidade do comportamento individual. As conseqüências de tais suposições são extrapoladas para os grupos, coletividades ou categorias sociais, e a idéia de que tais grupos agirão na defesa de seus interesses é vista como conseqüência lógica da premissa referente ao comportamento individual egoístico e racional. Olson revela o que há de logicamente inconsistente nessa extrapolação e sustenta, em contraposição ao postulado mencionado, que, na medida em que sejam egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos *não* agirão "naturalmente" para a promoção do interesse comum. Isso se deve a que se trata, com o interesse comum, de um *bem público* ou *bem coletivo,* o qual, por sua própria natureza, uma vez assegurado para uma parcela qualquer de uma categoria de indivíduos em relação à qual ele se apresenta como tal, estará necessariamente assegurado para os demais. Daí que o bem público não represente por si mesmo, para indivíduos egoístas e racionais, um estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou

(2) MANCUR OLSON JR., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Nova Iorque: Schocken Books, 1968).

recursos necessários à sua consecução. Em conseqüência, a presunção deve ser que a ação coletiva não se realizará, a menos que haja coerção, ou o que Olson denomina *incentivos separados*, que atuem seletivamente em termos individuais e correspondam a ganhos ou benefícios individuais, derivados da participação na ação coletiva mas independentes da realização do próprio bem coletivo como tal.

O problema assim situado, que se refere ao conflito entre interesses particulares e interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada, é ilustrado de maneira mais dramática na situação conhecida na literatura dedicada à teoria dos jogos como o "dilema do prisioneiro"([3]). Aí, dois indivíduos, que têm a possibilidade de ganho conjunto através da adoção de determinada linha de ação inscrita entre as alternativas que deparam, são levados, dados os estímulos existentes, à ação guiada pelo interesse particular, à adoção *racional* de estratégias que redundam em desastre para ambos. O ponto talvez de maior interesse que o jogo do dilema do prisioneiro torna claro é que, ainda que a forma usual de apresentação da situação em que os agentes se vêem envolvidos suponha a impossibilidade de comunicação entre eles, no caso em que viessem a poder comunicar-se e chegassem ao estabelecimento de um pacto de ação condizente com o interesse comum, isso apenas significaria que, dada a estrutura da situação, cada qual teria motivos adicionais para agir de forma a promover seu interesse pessoal e a frustrar o interesse coletivo, e o pacto estabelecido estaria destinado a não ser observado, a menos que os agentes viessem a ser coagidos a observá-lo.

A relevância dessas considerações para o tema que pretendemos discutir reside em que elas apontam para o problema fundamental da convivência política, problema este que está necessariamente envolvido na discussão das questões associadas à idéia de desenvolvimento político, seja qual for o rótulo através do qual se deseje designá-las. É mais do que simplesmente curioso observar que o mesmo dilema encontrado na discussão da ação destinada a realizar o bem coletivo e na con-

(3) Uma exposição do "dilema do prisioneiro", acompanhada da exploração das implicações e limitações da lógica que lhe é subjacente, pode ser encontrada em ANATOL RAPOPORT, *Fights, Games and Debates* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1961), pp. 173 e seguintes.

duta dos participantes no jogo do dilema do prisioneiro encontramos também na discussão que faz Hobbes (que disputa com Maquiavel, na apreciação dos especialistas da história do pensamento político, o título de primeiro pensador político moderno) da transição do estado natural para a sociedade civil. Não é outro o foco de intenso debate, no qual se empenham numerosos autores, com respeito ao fundamento da teoria hobbesiana da obrigação.

John Plamenatz, por exemplo, apegado à psicologia "realista" e egoística em que pretende fundar-se a construção de Hobbes, busca estabelecer o fundamento da obrigação e da obediência necessária à instauração da figura hobbesiana do soberano (e, conseqüentemente, da ordem) em considerações prudenciais e de interesse próprio([4]). Dado que o soberano não terá poder para coagir os recalcitrantes a menos que os demais lhe obedeçam, a motivação egoística correspondente à necessidade de segurança será razão bastante para assegurar a obediência destes últimos: cada qual tem interesse em que o soberano tenha poder, o que não se dará a menos que ele seja obedecido; logo, todos serão levados a obedecer. Em contraposição, autores como Taylor e Warrender sustentam a existência de uma doutrina ética em Hobbes, que seria independente de sua psicologia egoística e que, tendo a ver com o caráter imperativo e moral que atribuem às leis da natureza de Hobbes, seria imprescindível para assegurar a obediência e a ordem([5]). Isso se deve não apenas ao difícil problema de coordenação que se coloca dado que a razão para a obediência é que o soberano tenha poder, enquanto tal poder depende de que haja obediência, mas sobretudo ao conflito entre o interesse comum na instauração do soberano e da ordem, por um lado, e o interesse particular em escapar das restrições que tal instauração implica, por outro. De maneira perfeitamente análoga à situação das empresas de determinado ramo em um mercado de concorrência perfeita, interessadas conjuntamente na manutenção de preços elevados para seu produto e cada uma delas isoladamente em produzir e

(4) John Plamenatz, "Mr. Warrender's Hobbes", *Political Studies*, V, 3, outubro de 1957.

(5) A. E. Taylor, "The Ethical Doctrine of Hobbes", em Keith Brown (ed.), *Hobbes Studies* (Cambridge, Mass.: Harward University Press, 1965). Howard Warrender, *The Political Philosophy of Hobbes* (Oxford: Oxford University Press, 1957).

vender o máximo, as quais se vêem fadadas à superprodução e à queda dos preços; ou à situação dos prisioneiros interessados conjuntamente em ganhar a liberdade e isoladamente em lograr maiores ganhos individuais, os quais se vêem fadados ao desastre; de maneira análoga, quanto mais convicto esteja o indivíduo isolado de que a obediência corresponde ao interesse de todos e que todos têm bons motivos para obedecer, tanto maiores razões terá para esperar que os benefícios da instauração da ordem lhe advirão da obediência que será prestada *pelos outros* e a dispensar-se a si próprio da mesma. Em tal situação, somente a obrigação moral permitiria esperar a superação do estado da natureza. Daí que Taylor e Warrender sejam levados a aproximar as leis da natureza de Hobbes da noção kantiana do caráter imperativo da lei moral, por contraditória que possa ser a vigência de tais leis, assim entendidas, com a concepção do estado da natureza como caracterizado pela "guerra de todos contra todos".

Se voltamos à análise de Olson, a indagação óbvia que suas proposições sugerem diz respeito ao papel desempenhado na ação coletiva por motivos de ordem moral (como os que, na interpretação que dão Taylor e Warrender do pensamento de Hobbes, permitiria resolver o dilema envolvido na constituição da sociedade civil) ou de ordem afetiva, ideológica etc. Claramente, sua sugestão básica pode ser válida como crítica à extrapolação, para o caso da ação coletiva, de princípios que supostamente regeriam a ação estritamente individual em certas esferas sem que isso determine a natureza da resposta a ser dada à questão de como se desenvolve a ação coletiva. Esta poderia dar-se, se deixamos de lado o caso da coerção pura e simples, seja através de incentivos seletivos ao *interesse* individual para o caso de adoção de formas de conduta compatíveis com o bem coletivo, seja pela presença de motivos como os que acabamos de mencionar. Seria esta uma distinção relevante? Não, a julgar pelo que nos diz Olson, que se desembaraça do problema da motivação moral ou ideológica numa nota de pé de página, com base na possibilidade óbvia de interpretá-la como correspondendo a condicionantes da ação que variariam individualmente e proveriam estímulos distintos dos representados pela própria realização do bem coletivo, podendo ser descritos em termos do objetivo de se alcançarem determinados estados psicológicos (estar em paz consigo mesmo, sentir-se solidário) e subsumidos, em conseqüência, sob o rótulo de

"incentivos seletivos" ou "incentivos separados". Dito de outra forma, não seria em si o benefício associado à realização do bem coletivo que levaria à ação conducente ao mesmo, mas a obtenção de um objetivo que seria ainda interpretável como individual.

Contudo, essa interpretação corresponde precisamente a negar a inexorabilidade do dilema que nos ocupa, pois ela implica a admissão de que existe a possibilidade de compatibilidade entre objetivos coletivos e individuais([6]). Admitida essa possibilidade — ou seja, admitindo que, por motivos de ordem moral ou ideológica, os indivíduos podem ser levados a se prescreverem objetivos que remetem à realização do interesse coletivo — a natureza do problema básico se modifica. Naturalmente, Olson poderia contestar que o objetivo de sua análise seria precisamente revelar as condições de compatibilização entre interesses individuais e interesses coletivos e que a noção de incentivos seletivos seria aquela através da qual se poderia enunciar genericamente tais condições, que encontraríamos não apenas no caso da ação compatível com o bem coletivo moral ou ideologicamente motivada, mas também no caso em que essa ação é motivada por expectativas de ganho ou pelo estrito interesse individual. O ponto importante, porém, consiste em salientar a diferença entre esses dois casos, diferença que a colocação de ambos sob a rubrica de "incentivos seletivos" deixa na sombra: no segundo caso temos o indivíduo atuando em prol do interesse coletivo em função de uma barganha em que este lhe é alheio, enquanto no primeiro o vemos atuando

---

(6) A análise de Olson é fecunda na medida em que se desenvolve no sentido de estabelecer uma tipologia de grupos e de chamar a atenção para um tipo especial de grupos de grandes dimensões, denominados "grupos latentes", com respeito aos quais as dificuldades de realização do interesse comum derivam não tanto da oposição entre objetivos coletivos e interesses particulares de indivíduos egoístas, mas antes do problema de coordenação que resulta, dadas as dimensões do grupo, da *irrelevância* da ação de qualquer indivíduo isolado relativamente à realização do interesse comum, o que levaria mesmo indivíduos altruisticamente motivados, se racionais, a não investirem recursos ou esforços para essa realização. O problema com esta análise é que ela se nega a si mesma: se ela é certa, o racional para o altruísta é agir altruisticamente, isto é, de maneira condizente com a realização do interesse coletivo, sob pena de ver ainda diminuídas as *chances* de realização de seus objetivos. Não admira que tal teoria não se ajuste ao caso de grandes líderes revolucionários, por exemplo, e ao êxito de suas iniciativas, que nos termos da teoria deveriam, em princípio, ser consideradas irracionais.

em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo como objetivo manifesto de sua ação, ainda que o cumprimento das ações correspondentes possa ter, como pretende Olson, "funções latentes" para o indivíduo em questão.

A importância da diversidade de implicações desses dois casos é bastante clara. O caso em que o indivíduo age em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo corresponde, em terminologia weberiana, à ação comunal, fundada em sentimentos de solidariedade. E a introdução da idéia de solidariedade e da ação nela inspirada é que altera os termos do problema discutido por Olson, permitindo situar fenômenos que a estrita perspectiva de interesses individuais tende a obscurecer.

A consideração das diversas formas pelas quais a coordenação necessária à ação coletiva é assegurada, coordenação essa que envolve um problema de organização e portanto de poder, redunda no estudo dos fundamentos do consentimento político ou da legitimidade de uma forma qualquer de dominação e organização política. Se tomamos os fatores considerados por Olson como capazes de induzir a ação coletiva (a coerção e os incentivos seletivos aos interesses individuais) e se damos o devido destaque ao caso da ação fundada na solidariedade, envolvendo considerações de ordem moral ou ideológica, temos os elementos de uma classificação aparentemente satisfatória de estruturas organizacionais, referida às formas de poder que nelas se manifestam e aos correspondentes fundamentos para o consentimento ao mesmo e o envolvimento nas organizações consideradas. Tal classificação ou tipologia seria perfeitamente paralela à formulada por Etzioni em *Complex Organizations*[7], onde se distinguem o poder coercitivo, o poder remunerativo (caracterizado pela manipulação de incentivos aos interesses individuais de que fala Olson) e o poder normativo, fundado no apelo a valores ou objetivos compartilhados, ou seja, na solidariedade; a tais formas de poder correspondem diferentes formas de "envolvimento" de parte dos indivíduos a elas submetidos, as quais, nos casos congruentes, seriam respectivamente envolvimento "alienante", "calculante" e "moral".

---

(7) Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (Nova Iorque: Tre Free Press, 1961); veja-se especialmente pp. 12 e seguintes.

Contudo, se o problema da organização política é considerado ao nível global de grandes unidades de base territorial em que se situam as discussões relacionadas ao tema do desenvolvimento político, a distinção mencionada de diferentes fundamentos da organização política e especialmente a ênfase no papel desempenhado por fatores que têm a ver com solidariedade não são suficientes para permitir responder às questões que se colocam. Considerações de ordem afetiva, moral ou ideológica, tomada esta última expressão no sentido mais amplo, se representam, em relação ao indivíduo isolado, fatores de solidariedade, representam também, do ponto de vista de unidades coletivas mais complexas, obstáculos potenciais à solidariedade e à integração. Deste segundo ponto de vista, tornam-se elas focos possíveis da definição de novos interesses em termos dos quais novos particularismos se afirmam a um nível mais elevado. O dilema situado por Olson se recoloca, portanto, ao nível em que não mais se trata de indivíduos atomizados, mas de interesses diversos associados a distintos focos de solidariedade, e estamos novamente frente a frente com o problema da oposição entre interesses particulares e interesses que se apresentam agora não apenas como coletivos, mas propriamente como *públicos*, no sentido de que se relacionam com a pretensão de universalidade associada à forma de dominação que busca instaurar-se sobre amplas coletividades de base territorial, bem como ao projeto de organização que lhe diz respeito.

O problema assim situado corresponde, parece-nos, ao substrato significativo ao qual podem ser reduzidas as discussões relacionadas com o tema do desenvolvimento político. Em sua forma mais geral, tal problema consiste na realização da própria "função política" em qualquer sociedade dada, isto é, envolve a questão de se equacionarem os problemas que derivam da "contigüidade" ou da ocupação em comum de determinado território, colocando-se em termos de se assegurar uma "cooperação social-territorial" e de tornar viável a coexistência não beligerante ou violenta de interesses diversos e de núcleos solidários particulares, através da instauração de alguma forma de solidariedade mais ampla, de base territorial([8]). Até o ponto em que se pode

(8) Uma boa discussão da "função política" ao longo dessas linhas pode ser encontrada em ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA, "A Função Política no Brasil Colonial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos,*

esperar consenso com respeito à proposição de que teríamos aí o problema político fundamental, torna-se possível pretender obter consenso igualmente com respeito à noção de desenvolvimento político. Sem minimizar as formidáveis dificuldades que isso envolve, tal noção terá necessariamente que estar referida ao maior ou menor êxito com que diferentes coletividades de base territorial se revelam capazes de enfrentar e equacionar tal problema. Em princípio, a tarefa de avaliação de tal êxito seria algo a ser levado a cabo relativamente a qualquer sociedade, em não importa quais circunstâncias históricas. Na prática, contudo, há evidentemente boas razões para que a discussão relativa a desenvolvimento político se inscreva nos parâmetros situados pela emergência histórica do Estado-nação como forma de organização política. Tais parâmetros são em geral adotados na literatura dedicada ao tema do desenvolvimento político, apesar da exceção representada por alguns autores ciosos da distinção analítica entre problemas de desenvolvimento político e problemas relacionados com o processo de modernização sócio-política, que, estes sim, necessariamente envolveriam a consideração do moderno Estado-nação[9].

III — *Solidariedade, interesses e "mercado político": uma noção de desenvolvimento político*

1. Uma linha recente de desenvolvimento dos esforços de teorização sobre a realidade política se vem tornando conhecida sob o rótulo de "nova economia política". Sendo sobretudo um produto da atividade de economistas de profissão que se interessam pelos problemas da arena política, tais esforços se orientam na direção da constituição, para usar o termo proposto por um dos autores que a eles se dedicam[10], de uma teoria estrita da política, de caráter afirmativo e proposicional, em substituição aos abundantes "marcos de referência" ou "esque-

---

18, janeiro de 1965. Veja-se também HERMANN HELLER, *Teoria do Estado* (São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968), *passim*.

(9) SAMUEL P. HUNTINGTON, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, XVII, 3, 1965, pp. 386-430.

(10) GORDON TULLOCK, "Theoretical Forerunners", Apêncice 2 de JAMES BUCHANAN e GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1967).

mas conceituais", de caráter antes definicional, que têm resultado dos esforços chamados teóricos dos próprios cientistas políticos. O trabalho de construção teórica se tem aí valido, naturalmente, da perspectiva e dos recursos próprios da ciência econômica. Fundam-se os autores na suposição de que a economia como ciência não se definiria por ocupar-se deste ou daquele tipo de bens ou transações distinguidos por características intrínsecas, mas antes por ocupar-se de qualquer tipo de situações em que um problema de escassez ou raridade esteja envolvido. Essa definição permite incluir os problemas que têm classicamente constituído o domínio da ciência política, onde se trata da confrontação e do jogo de atores relativamente a decisões que são objeto de divergências e cuja implementação através dos centros de poder da coletividade envolve necessariamente a frustração, em maior ou menor medida, das soluções preferidas por determinados atores. Na formulação utilizada em discussão recente das relações entre a economia e as demais ciências sociais por um dos autores que se tem destacado no campo a que estamos nos referindo, "a teoria econômica (mais precisamente a microeconômica) é, numa acepção fundamental, quase uma teoria do comportamento racional", sendo aplicável, portanto, sempre que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a consecução de objetivos de qualquer natureza (*status* social ou poder político tanto quanto bens materiais)([11]).

De acordo com essa orientação, os "economistas políticos" têm baseado seu trabalho de construção teórica na concepção de agentes políticos que atuam racionalmente na escolha entre diferentes linhas de ação que se oferecem nas transações estabelecidas entre eles. Na imagem predominante que emerge da crescente literatura da "nova economia política", o *homo politicus* é o *homo economicus* dos economistas clássicos transposto para a arena política, movendo-se eficientemente na manipulação das condições que lhe oferece o ambiente tendo em vista a realização de seus interesses próprios. Por certo, a racionalidade e a psicologia egoísta que caracterizam o *homo economicus* clássico não deixam de ser submetidas a severo escrutínio, ganhando matizes que as resguardam das principais

(11) Mancur Olson Jr., "As Relações entre a Economia e as Outras Ciências Sociais: A Esfera de um 'Relatório Social'", em Seymour M. Lipset (org.), *Política e Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972).

críticas dirigidas àquela concepção. Contudo, o ponto que desejamos salientar é que as características atribuídas aos atores políticos nas formulações teóricas da nova economia política levam a vê-los como agentes em um mercado, como indivíduos e organizações dotados de grande flexibilidade em seu comportamento, avessos a considerações estranhas à própria lógica do mercado em que atuam e transacionam e sempre prontos a uma boa barganha que lhes permita maximizar a realização de seus objetivos. Os fatores de ordem afetiva, moral ou ideológica são deixados de lado na medida em que poderiam significar restrições ao funcionamento do "mercado político" e ao livre jogo de interesses. Em alguns casos em que encontramos a consideração explícita de fatores de ordem ideológica, por exemplo (como se dá com *An Economic Theory of Democracy,* de Anthony Downs)([12]), a discussão tende a restringir-se ao papel cumprido por tais fatores dentro da própria lógica do mercado político: em Downs, a ideologia não é senão um instrumento a que recorrem os atores para incrementar a racionalidade de seu comportamento maximizador nas condições de incerteza em que são forçados a atuar e tendo em vista os custos da obtenção de informações.

Ora, tal modelo envolve uma suposição fundamental. Ele supõe que tenha sido resolvido, na coletividade cuja dinâmica política se trata de representar, o problema constitucional, isto é, supõe a adesão generalizada às regras do jogo e à vigência efetiva das mesmas. O pleno funcionamento do "mercado político", como Max Weber mostrou ocorrer com o mercado econômico, implica a existência de *comunidade* entre os atores envolvidos, expressa no sentido de constituírem um todo e na competição de todos contra todos, sem exclusões *a priori* alheias à lógica do jogo de interesses. A rigor, não corresponderiam às exigências do modelo nem mesmo os casos de sociedades em que, embora o processo político se dê em um quadro formal de regras definidas, os atores estejam divididos por cisões ideológicas profundas que resultem em linhas de intenso antagonismo entre os mesmos, pois não haveria então a possibilidade de tratar a ideologia nos termos de Downs. O tipo de política a que corresponde o modelo seria adequadamente descrito em termos da política "pós-ideológica" de que falam numerosos

(12) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Nova Iorque: Harper and Row Publishers, 1957).

autores contemporâneos, supostamente envolvendo dose elevada de *consensus on fundamentals* como requisito para que a atividade política se torne uma atividade de barganha e de puro confronto de interesses([13]). Em outros termos, trata-se aqui de uma condição que representa um caso limite ou um ponto privilegiado na superação, ao nível de uma organização política de base territorial, do dilema proposto por Olson para a ação coletiva em geral. Essa superação se torna possível precisamente pela relevância assumida em tal condição por fatores que têm a ver com a idéia de solidariedade anteriormente introduzida.

Em termos da oposição que se costuma estabelecer entre interesses e valores, ou interesses e solidariedade, essa caracterização do modelo do mercado político envolve um aspecto paradoxal: a condição em que se maximiza o "puro" confronto de interesses é precisamente aquela em que se vê também maximizado o âmbito da solidariedade. Se tomamos novamente os diferentes fundamentos organizacionais considerados por Etzioni, isso representaria, à primeira vista, introduzir confusão nas relações entre o envolvimento "valorativo" ou "moral" e o envolvimento "calculante". Detenhamo-nos um pouco sobre este ponto.

O aspecto importante a salientar é o significado peculiar do envolvimento valorativo. À primeira vista, a estrutura organizacional caracterizada por este tipo de aquiescência seria a que melhor ilustraria o predomínio da solidariedade sobre outros possíveis motivos de associação. De outro ponto de vista, porém, parece claro que uma estrutura organizacional qualquer só pode pretender fundar-se eficazmente sobre esse tipo de envolvimento na medida em que esteja imersa em um ambiente caracterizado por uma pluralidade de valores ou objetivos em competição, de sorte que a promoção de determinados valores

(13) Isso não significa que não existam tentativas de tratar, com os recursos da "nova economia política", os problemas que se situam no próprio nível constitucional. *The Calculus of Consent*, de JAMES M. BUCHANAN e GORDON TULLOCK, anteriormente citado, é precisamente uma tentativa nessa direção, tendo como subtítulo "Logical Foundation of Constitutional Democracy". Bem cedo, contudo, os autores se vêem envolvidos num problema de regressão infinita, indagando-se sobre as regras com base nas quais os agentes políticos poderiam decidir sobre as próprias regras e sendo levados a postular uma "norma de unanimidade" como saída para o problema.

possa prover estímulo adequado à participação na mesma por parte daqueles que compartilham tais valores. Isso significa que o apelo organizacional a determinados valores contrapõe uma face decisiva e antagonística à sua dimensão solidária, é foco de separação e distinção tanto quanto de unificação e integração. O êxito de uma organização em tornar crescentemente universal a aquiescência aos valores ou objetivos que propugna estará necessariamente acompanhado da perda de vigor dos mesmos como focos de orientação da ação de seus membros, os quais se voltarão fatalmente para outras questões em torno das quais haja maior divergência.

Ora, as organizações políticas de base territorial, em particular o Estado-nação de nossos dias, são organizações que se definem por sua pretensão de contar com a adesão universal dos habitantes de determinado território. Isso significa que quanto mais êxito tenham em realizar seu projeto próprio, tanto mais tranqüila será a adesão aos valores que propugnam e tanto menor será a força mobilizadora destes, a menos que seja possível contrapor os valores próprios da unidade territorial em questão ao de outras unidades, produzindo-se assim o desafio necessário a sua revitalização (guerras etc.). Na ausência desse desafio, o êxito de organizações do tipo considerado em assegurar o envolvimento valorativo de seus membros consiste precisamente, de maneira aparentemente paradoxal, em neutralizar o debate com respeito a valores enquanto fundamentos da própria organização, com a substituição da adesão vigorosa a diferentes ideologias em "subculturas" políticas por uma cultura política comum que tenderá a assumir as características atribuídas por Almond e Verba à "cultura cívica"([14]), de vigência mais generalizada mas associada à relativa indiferença ou apatia por parte dos atores políticos, que passariam a estar mais voltados para seus interesses cotidianos. Essas condições favoreceriam, assim, a difusão de uma orientação face à vida política que se aproximaria da postura "calculante" considerada por Etzioni, sem que isso signifique necessariamente, dadas as peculiaridades da participação em organizações de base territorial em contraste com outros tipos a modificação da base mesma do *commitment* com a organização.

---

(14) GABRIEL A. ALMOND e SIDNEY VERBA, *The Civic Culture* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963).

Essa discussão nos traz a oportunidade de precisar as relações entre as noções de interesse e solidariedade, relações que com freqüência dão origem a formulações inadequadas, de alguma das quais nos ocuparemos adiante. Por *interesse* entendemos simplesmente fim ou objetivo próprio, referindo-se este adjetivo tanto a atores individuais quanto coletivos. Em contraposição, *solidariedade* refere-se ao compartilhamento de objetivos ou interesses. Ambas as expressões são aqui tomadas num sentido que envolve necessariamente a subjetividade dos atores considerados.

O ponto importante a salientar nas relações entre os dois conceitos é a implicação mútua existente entre eles. Como sugere Alessandro Pizzorno em magnífico artigo publicado há alguns anos[15], o interesse de um ator significa "a ação pela qual ele se *distingue* de outros atores, visando melhorar sua posição relativa no confronto com estes. (. . .) Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis — isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos* — e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. (. . .) Um sistema de interesses comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores. . . ([16])" — ou seja, ele requer um sistema de *solidariedade* subjacente, ainda que os objetivos que em tal sistema se compartilham correspondam apenas às condições que permitem aos atores empenhar-se no jogo de vantagens comparativas. Por outro lado, contudo, a constituição de um sistema de solidariedade se dá pela referência aos valores de um sistema de interesses, através do processo de formação do que Pizzorno denomina "áreas de igualdade". Com efeito, "aqueles que participam numa coletividade solidária colocam-se, enquanto membros da mesma, como iguais frente aos valores de um determinado sistema de interesses". Em outras palavras, um sistema de solidariedade se constitui pela negação, ainda que numa área mínima, das desigualdades correspondentes a determinado sistema de interesses([17]).

---

(15) Alessandro Pizzorno, "Introduzione Allo Studio della Partecipazione Política", *Quaderni di Sociologia*, 15, 3-4, julho-dezembro de 1966, pp. 235-288.

(16) Pizzorno, *op. cit.*, pp. 252-253.

(17) Pizzorno, idem, p. 256.

Qual, neste contexto, o lugar da noção de ideologia, à qual vinculamos repetidamente a idéia de solidariedade em passagens anteriores? Ela corresponde a doutrinas ou formas de pensamento relativamente estruturadas que delimitam o âmbito do compartilhamento de fins ou objetivos — o âmbito da solidariedade —, justificando-o em termos éticos, históricos, "científicos" ou outros. Os elementos de emocionalidade, antagonismo e rigidez que com freqüência se apontam no chamado "pensamento ideológico" têm a ver, portanto, com o inevitável objetivo de separação e distinção nele envolvido concomitantemente com o objetivo de solidariedade e aglutinação.

2 — Qual a relevância de tudo isso para a discussão sobre desenvolvimento político? A proposição que aqui queremos formular, e em torno da qual nos parece possível pretender obter consenso, é a seguinte: o processo de desenvolvimento político deve ser entendido como o processo de instauração e permanente expansão do "mercado político", no sentido em que vimos usando esta expressão a propósito das construções da "nova economia política"; tal processo supõe ou envolve a crescente expansão e fortalecimento da solidariedade de base territorial como condição para a eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivadas de outros focos de solidariedade e antagonismo.

Esta é uma proposição ousada, certamente. Inevitavelmente dará azo à alegação de que a ênfase atribuída à solidariedade territorial envolve preferências condicionadas ideologicamente. Por outro lado, é fácil imaginar as resistências que suscitará de imediato ao erigir em padrão do processo de desenvolvimento algo que emerge da elaboração teórica de autores que muito claramente se inspiram, em seu trabalho, numa concepção idealizada da democracia política formal vigente na Europa Ocidental e especialmente nos países de língua inglesa.

Relativamente à primeira objeção, nessa resposta é a de que a formulação acima nos parece derivar do enunciado que fizemos na seção anterior do que chamamos o "problema político fundamental": o equacionamento dos problemas que derivam da "contigüidade" em termos que assegurem a convivência não-beligerante de interesses diversos e de núcleos solidários particulares. É, evidentemente, concebível que se prefira, na escala que vai do consenso à beligerância ou violência, o pólo correspondente a estas últimas. Parece claro, porém, que a

extravagância de se pretender fundar qualquer discussão supostamente política no estabelecimento de uma equivalência entre esta preferência e a oposta nos levaria a abandonar o domínio da ciência política para entrar no estudo de estratégia militar e de técnicas de repressão. Se nosso enunciado da "função política" merece acatamento, numa sociedade de escravos ou de repressão total não há política.

Quanto ao segundo aspecto, parece que a objeção nele contida não vai além do alcance que tenha o adjetivo "formal" acoplado ao modelo real de democracia política européia-ocidental e anglo-saxã que inspira a orientação acima examinada. A objeção seria legítima, *se dirigida aos autores daquela orientação,* na medida em que os mesmos pretendessem estar apresentando algo válido como descrição das condições que caracterizam determinados países. Em seu cerne, essa objeção poderia provavelmente referir-se ao papel que a ocorrência de divisões tais como as que correspondem às classes sociais, com o que isso implica em termos de acesso diferencial a recursos, exerceria no sentido de tornar fictícia a existência de um mercado político, no qual se realizaria o "livre" jogo de interesses; em particular, a metodologia individualista, com freqüência empregada pelos autores em questão, tenderia a dissimular a relevância das questões postas pela existência das classes sociais e de outros tipos de agrupamentos e oposições sociais.

Aplique-se ou não tal objeção aos autores da "nova economia política", lembremos que em nosso caso se trata de discutir *desenvolvimento* político. Assim, a eliminação dos obstáculos à vigência da solidariedade territorial é vista como o desafio a ser enfrentado ao longo de um processo no qual o mercado político se ampliará sucessivamente, sendo possível, em princípio, determinar a medida em que qualquer coletividade dada terá avançado no processo pela medida em que tenha tido êxito em eliminar tais obstáculos. Esta eliminação e a ampliação concomitante da solidariedade territorial têm, naturalmente, importantes implicações de ordem estrutural, em cuja discussão esperamos poder esclarecer e contornar as dúvidas que a utilização do modelo do mercado como uma espécie de "meta" do processo de desenvolvimento político suscite.

3 — O processo de estabelecimento da solidariedade territorial ampla, condição para o funcionamento do mercado político, não é um processo que se desenvolva no mero plano da subjeti-

vidade dos atores envolvidos. O compartilhamento de interesses ou objetivos que tal solidariedade implica exige ou é concomitante com a emergência de uma forma qualquer de regulação que possa prover um princípio ou critério de igualdade que o torne possível. Em outras palavras, assim como uma categoria de indivíduos que compartilha determinada condição objetiva não constitui um grupo ou classe, não é capaz de solidariedade, enquanto não dá origem a organizações que a representem, assim também a solidariedade territorial não é possível senão em nível extremamente tosco enquanto não se façam presentes agências capazes de proverem o foco em torno do qual se defina, pelo menos, a *cidadania*. Como sugere Pizzorno, seguindo Rousseau, só existe sociedade na medida em que os participantes sabem que existe uma *norma* igual para todos([18]), o que implica a existência de agentes capazes de implementá-la.

Isso significa que a instauração e a expansão da solidariedade territorial necessariamente envolve o processo de *institucionalização* política. Dois problemas podem ser destacados em conexão com este processo, os quais correspondem a duas acepções que a expressão costuma ter na literatura. O primeiro deles se refere à efetividade da presença da aparelhagem governamental, à instauração de um aparato que se possa constituir em um *centro* efetivo de decisões relevantes para toda a coletividade. Trata-se aqui de aspecto que alguns autores têm formulado em termos de *grau* de governo, por oposição a sua forma, e outros em termos de *volume* de poder, por oposição a sua distribuição([19]). O segundo problema envolvido pela idéia de institucionalização política tem a ver com o tema da legitimidade, com a medida em que o aparato que acabamos de mencionar é alvo da aceitação mais ou menos consensual da população ou percebido como estando em correspondência com regras estabelecidas para o exercício do poder.

Nas discussões relacionadas com institucionalização, dá-se maior ênfase, em geral, a este último aspecto. Por outro lado, o poder que se exerce de acordo com regras aceitas e que goza,

(18) PIZZORNO, *idem, ibidem*.

(19) Cf. SAMUEL HUNTINGTON, "Political Development...", *op. cit.;* FREDERICK W. FREY, "Political Development, Power and Communications in Turkey", em LUCIAN W. PYE (ed.), *Communications and Political Development* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967).

portanto, de legitimidade tende a ser designado como "autoridade" ou "poder institucionalizado", definindo-se o primeiro termo precisamente em função da legitimação — ou institucionalização — do poder. Contudo, a consideração dos dois aspectos que se podem distinguir no processo de institucionalização política indica a possibilidade e a conveniência de se manterem apartadas as noções de poder e autoridade, como sugerido por Walter Buckley em volume recente([20]). O que está envolvido no aspecto correspondente ao grau de governo a que nos referimos não é uma simples questão de extensão da capacidade de *coerção,* ainda que tenhamos aí uma dimensão relevante dele. Como sugere Buckley, entre a aceitação voluntária e informada de determinado aparato de governo por parte de ampla parcela dos atores políticos e a aberta oposição ao mesmo vai uma grande distância, ao longo da qual há lugar para o caso em que ampla porcentagem da população aceita tal aparato, e as regulações que dele emanam, "meramente como condições dadas para a ação, com pouca compreensão de sua origem ou justificação ideológica e com ainda menor compreensão de seu caráter não necessário ou inevitável"([21]). Essa linha de considerações nos permite falar, portanto, em conexão com os dois aspectos da institucionalização política acima distinguidos, de *institucionalização do poder* e *institucionalização da autoridade,* apontando essa distinção para os graus diversos de acatamento, estabilidade e eficiência que podem igualmente vir a obter formas de controle político que *diferem* no grau em que os interesses que se trata de implementar através delas são interesses efetivamente compartilhados pela coletividade correspondente, ou seja, no grau em que se fundam em efetiva *solidariedade.* A idéia de institucionalização do poder aponta, assim, oposta à de institucionalização da autoridade, para uma situação que, caracterizando-se por grau relativamente reduzido de coerção direta, necessariamente envolve, em alguma medida, a manipulação ideológica. Voltaremos adiante sobre este ponto.

A esses dois aspectos do problema da institucionalização política correspondem, *grosso modo,* ao nível estrutural, dois tipos de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla. O primeiro tem a ver com problemas de caráter ecológico e

---

(20) WALTER BUCKLEY, *Sociology and Modern Systems Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1967).
(21) BUCKLEY, *op. cit.,* p. 196.

relativos ao grau de desenvolvimento da estrutura de comunicações e à intensificação das transações de natureza econômica no interior de uma coletividade dada. Dois casos extremos ilustram a relevância desse fator: o caso de uma coletividade que não apresenta "fronteiras" internas correspondentes a zonas de rarefação acentuada das comunicações e transações entre seus membros, achando-se bem integrada no âmbito do território em relação ao qual se define a base física da mesma, e o de outra que, embora abarcando determinado território na definição de sua base física, na verdade se apresenta fragmentada e dispersa, compondo-se de "ilhas" de comunicação mais intensa cercadas de populações mais ou menos isoladas, com as quais as comunicações e transações não se dão senão precariamente. No segundo caso teremos seguramente muito maiores dificuldades ao desenvolvimento de ampla solidariedade referida ao marco da coletividade como um todo.

O problema em questão consiste, assim, na necessidade de se fazerem presentes, junto à generalidade dos membros potenciais da coletividade, os instrumentos organizacionais e os símbolos de toda ordem em torno dos quais se configura o projeto coletivo ou nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em centro de decisões que se tornem efetivas em todo o âmbito de determinado território. Do ponto de vista subjetivo, essa "presença" tem implicações importantes no sentido de contribuir para que, em alguma medida, a definição da própria identidade pessoal dos membros se faça através da referência à coletividade, como condição para a emergência de uma efetiva identidade coletiva. O processo aí envolvido corresponde à dimensão psicológica da noção de "mobilização social", através da qual se indica a substituição de um marco local ou "paroquial" por um marco nacional na orientação dos atores. Com o tipo de barreiras aqui considerado, portanto, trata-se do que certos autores dedicados ao tema do desenvolvimento político têm designado em termos de *nation-building* e *state-building* e outros em termos da solução dada aos problemas de "autoridade" e "identidade"([22]).

---

(22) Cf., por exemplo, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 34 e seguintes; e Dankwart A. Rustow, *A World of Nations* (Washington, D.C.: The Brockings Institution, 1967), capítulos 2 e 3.

O segundo tipo de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla se refere à existência e ao vigor de focos particulares de solidariedade que compitam com a própria organização de base territorial. Trata-se aqui, como se verá, de questões que correspondem em boa parte ao que a literatura sobre desenvolvimento político costuma colocar em termos da solução do problema de "participação" ou de "igualdade". Do ponto de vista dos dois aspectos distinguidos no processo de institucionalização política, tais problemas correspondem ao aspecto de institucionalização da autoridade, envolvendo obstáculos à legitimidade e ao consenso.

Os interesses grupais que figuram na arena política de uma coletividade qualquer podem ser de dois tipos, ou seja, podem corresponder tanto a grupos que a literatura sociológica tem chamado multifuncionais (ou suprafuncionais) como a grupos funcionais. Estes últimos são grupos dedicados a objetivos específicos, caracterizados pela participação voluntária e segmental de seus membros. Já os primeiros têm objetivos difusos, caracterizando-se pelo fato de que a participação dos indivíduos não está determinada voluntariamente e, no que se refere a seu escopo, tende a dar-se através do envolvimento total dos mesmos, ainda que este envolvimento admita variações quanto a sua intensidade: trata-se aqui de "microcosmos" ou subculturas capazes de determinar a orientação e o comportamento dos indivíduos de maneira abrangente e complexa, tais como, por exemplo, os grupos étnicos. Ora, a existência da solidariedade territorial ampla, referida ao nível da sociedade organizada politicamente e compatível com o funcionamento do mercado político tal como o contemplamos, é conciliável com a existência e a proliferação de grupos ou associações de natureza funcional que apresentem as características descritas. Ela estará comprometida, porém, na medida em que a coletividade em questão se caracterize pela existência em seu interior de grupos multifuncionais vigorosos, já que tais grupos, pela sua natureza, provêem focos de solidariedade potencial ou real que tendem a apresentar-se como alternativos à coletividade territorial que os abrange.

Nas vicissitudes da experiência histórica de constituição e desenvolvimento do moderno Estado-nação, este segundo tipo de barreiras à solidariedade territorial, ainda que possa corresponder a solidariedades parciais de fundamentos os mais diversos, tende a se consubstanciar em dois problemas especialmente re-

levantes. O primeiro corresponde a vínculos de natureza étnica, que emergem como questões salientes em certas experiências históricas de construção nacional no âmbito de determinado território. O segundo corresponde ao problema das classes sociais.

O primeiro desses problemas tem sido objeto de estudo em conexão com o tema geral da integração nacional ou internacional e naturalmente ganhará relevância à medida que se consolide a tendência, presente em caráter incipiente no panorama internacional contemporâneo, à fusão dos Estados-nações existentes em unidades de âmbito territorial cada vez mais amplo. Vale a pena destacar aqui tais problemas para chamar a atenção para o fato de que a concepção de desenvolvimento político apresentada não está necessariamente referida ao parâmetro correspondente ao Estado-nação, ajustando-se à consideração da eventual expansão do âmbito no qual se desenvolve o processo político para além daquele parâmetro. A referência à solidariedade territorial ampla e à amplitude concomitante do "mercado político" leva naturalmente, inclusive, a visualizar uma possível fase de solidariedade e de efetiva organização política de âmbito planetário, à medida que se torne viável a superação dos "focos particulares de solidariedade" correspondentes aos atuais Estados-nações. A este respeito, é ilustrativo da relevância da concepção aqui adotada o fato de que o período de maior estabilidade e moderação relativas nas relações internacionais posteriormente à emergência do Estado-nação moderno corresponde à vigência, nos séculos XVIII e XIX, do sistema conhecido como de "balança de poder" ou "equilíbrio de poder", que representou uma aproximação relativamente às condições envolvidas em nossa concepção do mercado político na esfera do sistema internacional de limites restritos ao cenário europeu. Tal sistema se caracterizou precisamente pela orientação pragmática dos atores nacionais que dele participavam, marcada pela permanente disposição à barganha e à formação de coalizões cambiantes sempre renovadas, que se estabeleciam com base em interesses circunstanciais. Só foi possível, por outro lado, nas condições de relativa igualdade de poder entre os diversos Estados envolvidos e de solidariedade básica resultante da homogeneidade cultural e ideológica, pela qual o ambiente internacional europeu de então contrasta vivamente com o panorama de heterogeneidade e de cisões ideológicas profundas do cenário internacional de nossos dias.

Quanto ao problema correspondente às classes sociais, constitui ele um problema de particular importância para o nosso tema por duas razões: por sua ubiqüidade, por um lado, e pela clara implicação que acarreta, por outro, de desigualdades nas *chances* vitais e de restrições, na mesma medida, ao funcionamento do mercado político.

Naturalmente, os obstáculos opostos por vínculos de natureza étnica à solidariedade territorial de âmbito correspondente a uma sociedade qualquer já envolvem questões de igualdade-desigualdade. Como se disse, trata-se com tais vínculos, assim como com as classes sociais, de focos de solidariedade capazes de competir com a solidariedade demandada pela coletividade mais ampla em que se inserem. Ora, tal capacidade, o vigor que revelam os agrupamentos étnicos como núcleos de solidariedade, deriva precisamente de que eles se constituem em pontos de referência em termos dos quais se torna possível aos indivíduos aglutinar-se e distinguir-se, percebendo-se como iguais em relação aos demais membros do grupo e como diferentes com respeito a outros. As conclusões a que chegamos acima, ao discutir o significado do envolvimento "valorativo" nas organizações de que fala Etzioni, valem naturalmente para a solidariedade prestada a qualquer agrupamento social: ela está sempre associada à capacidade que tenha o foco particular de solidariedade em questão para apartar e distinguir um conjunto de indivíduos em relação a seu ambiente social mais amplo, oferecendo-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de se perceberem como iguais em relação a algum ponto de referência que se torne socialmente relevante. Solidariedade, como vimos com Pizzorno, envolve sempre igualdade, seja qual for o critério em torno do qual esta se defina.

Contudo, uma diferença importante ocorre entre os agrupamentos étnicos e as classes sociais em relação aos problemas centrais de que aqui se trata. Ainda que a coexistência de grupos étnicos possa naturalmente tomar a forma de domínio de uns sobre outros, com a estrutura de castas correspondendo ao caso de maior cristalização de relações hierárquicas desse tipo, essa possibilidade não resulta de características intrínsecas ao relacionamento de tais grupos, sendo concebível que a coexistência dos mesmos se dê em termos paritários no que se refere aos princípios da estratificação social. Pelo menos nos casos, a que acima aludimos, em que determinados processos de constituição nacio-

nal se viram obstados por questões relacionadas a solidariedades étnicas, o problema envolvido tende a corresponder à superação das resistências oferecidas por fatores como tradições ou línguas distintas, sem implicações *necessárias* em termos de domínio ou subordinação social, vale dizer, sem implicações necessárias em termos de irredutíveis desigualdades *objetivas* nas *chances* de se fazerem valer os interesses individuais em função da participação em um ou outro grupo étnico. Do ponto de vista da expansão da solidariedade territorial, portanto, o problema posto pela existência de vínculos étnicos pode ser considerado como consistindo, em grande medida, em um problema de identidade ou de *assimilação,* no sentido usualmente atribuído a este termo na literatura dedicada ao tema da integração nacional, ou seja, um problema para o qual cabe esperar solução em grande parte através da simples intensificação do processo de comunicação social.

Já com as classes sociais, porém, trata-se, por definição, de agrupamentos que não só representam focos potenciais ou reais de solidariedade, mas com respeito aos quais o processo psicológico de separação e identificação que esta última necessariamente envolve tem inevitável contrapartida em termos de desigualdades objetivas nas *chances* vitais dos indivíduos, correspondendo sempre a efetivas relações de domínio e subordinação. Em outras palavras, a distribuição dos indivíduos em classes sociais terá forçosamente conseqüências quanto à possibilidade de adotarem com êxito a conduta "maximizadora" que caracteriza a concepção do *homo politicus* anteriormente exposta, condicionando-lhes e limitando-lhes, em graus e formas diversas correspondentes às diferentes classes de que participem, tanto os objetivos quanto os meios disponíveis para alcançá-los. Temos aqui, naturalmente, o principal substrato objetivo em que pode basear-se a situação que contrastávamos acima com a vigência da "cultura cívica", isto é, a situação caracterizada pela adesão vigorosa dos membros de uma sociedade dada a diferentes ideologias antagônicas, na medida em que a situação de classe fornece um ponto de referência ubíquo e de importância decisiva para a emergência de ideologias que tratam de delimitar o âmbito da solidariedade àquele correspondente à classe. Note-se ainda que, na perspectiva aqui adotada, o ponto crucial não reside em que haja variações individuais nas *chances* vitais, mas no fato de que tais variações se dêem ao longo de fronteiras

nítidas que possam prover permanentemente focos potenciais de solidariedade. Em outras palavras, a questão consiste na medida em que se torna possível, numa sociedade determinada, substituir a referência direta ao próprio indivíduo pela referência a certa condição que ele compartilhe com outros, ou a este ou àquele agrupamento de que participe, como forma de se determinarem as *chances* vitais de que desfruta. Assim, a simples multiplicação dos fatores que seria necessário levar em conta ao se tratar de estabelecer a estrutura de desigualdade de determinada sociedade — para ilustrar, o fato de que devamos conhecer, na predição das oportunidades que se oferecem a certo indivíduo, não apenas, por exemplo, a maneira pela qual ele se situa relativamente à estrutura de propriedade, mas também, digamos, seu nível de educação, a ocupação específica que desempenha etc. — significa um incremento na possibilidade de estabelecimento de solidariedade territorial ampla, representando, obviamente, uma expansão no "coeficiente" geral de igualdade da sociedade em questão. Isso nos desobriga de concentrar-nos mais detidamente no conceito mesmo de classe social: basta-nos a medida em que ocorra a pré-determinação das *chances* vitais dos indivíduos pela participação em determinada condição.

Tudo isso indica muito claramente que o ponto de referência básico da análise na perspectiva de desenvolvimento político aqui adotada é forçosamente o indivíduo, reiterando-se a relevância do modelo da "nova economia política" acima discutido, com o "individualismo metodológico" que tende a caracterizá-lo. Desenvolver-se politicamente, nesta perspectiva, significará, para uma sociedade dada, avançar no processo de eliminação da relevância social de qualquer condição — à exceção da representada pela própria sociedade — de que o indivíduo participe à revelia de sua própria vontade e deliberação e que possa apresentar-se aos seus olhos como um objeto "dado" e "natural" de lealdade ou solidariedade. Para dizê-lo rotundamente: a plena vigência da solidariedade territorial, e do mercado político tal como o contemplamos, requereria a sociedade sem classes. Não apenas a sociedade sem classes, porém, fazendo-se necessária a generalização do princípio envolvido na reivindicação da sociedade sem classes para todos os demais critérios possíveis de aglutinação e divisão dos indivíduos que correspondam, nos termos da distinção acima estabelecida, a agrupamentos multifuncionais de participação não voluntária e não segmental. Vale a pena notar ainda uma vez que o processo em questão não tem

por que deter-se, em princípio, no âmbito do Estado-nação, já que, de uma perspectiva mais ampla, o próprio Estado-nação, correspondendo sem dúvida a uma condição não voluntária de que os indivíduos participam, surge como novo foco *particular* de solidariedade oposto a uma concebível solidariedade planetária.

Assim, a referência à coexistência de "núcleos solidários particulares" contida no enunciado anteriormente apresentado do equacionamento da "função política" aponta, na perspectiva de desenvolvimento político, para interesses grupais correspondentes a grupos de natureza voluntária, estando subjacente a suposição de que se trata de coalizões relativamente instáveis e cambiantes em sua composição e duração. Ainda que a situação aqui descrita possa merecer a qualificação de utópica, a presunção envolvida é, naturalmente, a de que seria possível, em princípio, pretender estabelecer graus diversos de aproximação à mesma no estudo de sociedades concretas particulares.

4 — Um problema importante para o tema geral aqui discutido não foi ainda senão mencionado passageiramente em algumas oportunidades, apesar de ter estado subjacente a diversos aspectos de nossa discussão. Tal problema se situa na fronteira entre as idéias de institucionalização do poder e de institucionalização da autoridade, referindo-se à questão da manipulação ideológica como fenômeno intermediário entre a coerção direta, por um lado, e a aquiescência voluntária e esclarecida prestada a determinada forma de organização política, por outro lado, a qual surge como requisito do que vimos chamando "solidariedade territorial plena". Como vimos, a tipologia de estruturas organizacionais elaborada por Etzioni, que tomamos como ponto de referência para nos permitir situar certos problemas, apresenta o poder coercitivo e o envolvimento "alienante" que lhe corresponde como um dos três fundamentos organizacionais básicos. Por outro lado, o enunciado que fizemos anteriormente do problema envolvido no cumprimento da "função política" destaca o equacionamento não coercitivo ou violento das questões postas pela convivência dos ocupantes de determinado território. Esse enunciado nos permite deixar de lado as organizações de base territorial que estejam assentadas na pura e simples coerção, caso este que corresponde a um limite teórico de pouca viabilidade prática e que, a rigor, estaria alheio ao campo próprio da política. Mas como se coloca a questão da coerção

em diferentes estruturas que se possam distinguir, se partimos da suposição de que o fato de que não encontremos a coerção "pura e simples" não significa ausência de coerção?

Uma maneira de se introduzir o debate deste ponto consistiria em propor que a situação que anteriormente descrevemos em termos da vigência da "cultura cívica" de que falam Almond e Verba (caracterizada pela aquiescência mais generalizada, ainda que relativamente apática, aos componentes básicos da estrutura política) envolveria, em contraste com a situação em que os atores políticos aderem vigorosamente a diferentes ideologias, a presença de menor coeficiente de coerção no processo político. Por um aspecto isso parece bastante claro: a situação em que temos a população cindida em torno de ideologias diversas, através das quais se propõem objetivos distintos para a própria organização política, necessariamente encerra um grau comparativamente elevado de frustração de preferências intensas de parcelas ponderáveis dos atores políticos, seja nas condições em que alguma das ideologias é politicamente dominante (sem poder impor-se definitivamente, contudo, caso em que a própria situação se veria alterada), seja na condição correspondente a um impasse ou empate entre as diferentes forças em confronto. O grau de frustração inevitável de preferências intensas irá fatalmente reduzir-se na medida em que os problemas que se apresentam como questões vivas e merecedoras da atenção dos atores passem a situar-se, como se dá no primeiro caso, ao nível de interesses passíveis de serem objeto de negociação e barganha (o nível "operacional", por contraste com o "constitucional", na terminologia de Buchanan e Tullock).

Isso parece aceitável sob uma condição que introduz o problema delicado e de difícil solução anteriormente aflorado: a de que a expansão do consenso ou do âmbito de solidariedade que a segunda situação requer não seja fruto de simples manipulação, isto é, que ela se caracterize por efetiva igualdade nas *chances* de se fazerem valer os diversos interesses em jogo. Caso contrário, o arrefecimento das preferências em função das quais os atores agem na esfera política, isto é, o fato de que o jogo político passe a desenrolar-se em função de interesses que não correspondam a oposições permanentes e inconciliáveis, pode significar a reintrodução ou sobrevivência da coerção sob forma mais sutil, que poderia ser vista como evidenciando precisamente um maior grau de êxito no domínio exercido por

uma fração da população sobre outras e como caracterizada por "falsa consciência" de parte destas últimas.

No plano da elaboração de modelos teóricos é possível resolver por hipótese o problema: a plena vigência do mercado político pode ser descrita de forma a incluir a maximização da igualdade como requisito para a eliminação de focos particulares de solidariedade e antagonismo. Uma visão dinâmica ou processual do problema, contudo, exige que se tenha em conta as indagações suscitadas pelo tema da institucionalização política, especificamente o fato de que esta pode corresponder, nos termos da distinção anteriormente estabelecida, tanto à institucionalização da autoridade quanto à institucionalização do poder, envolvendo graus diversos de implementação de objetivos compartilhados ou de solidariedade efetiva, ou ainda de manipulação.

Seria evidentemente impróprio pretender considerar aqui certas ramificações mais complexas do problema, onde a coerção — e portanto alguma forma de desigualdade — surge como condição da própria vida social organizada e como ingrediente inevitável, através do processo de socialização, da própria definição da identidade pessoal em termos da qual qualquer projeto de autonomia individual necessariamente se estabelecerá. Se partirmos de suposições realísticas com respeito à inevitabilidade da coerção e de alguma medida de desigualdade, suposições estas que não são incompatíveis com a pretensão de redução do grau de predeterminação da desigualdade por fatores como os que têm a ver com o problema geral da estratificação social, a questão é a de até que ponto a existência de desigualdades objetivas em condições de consenso implica necessariamente manipulação e "falsa consciência" ou se, ao contrário, seria possível falar de "consciência adequada" ainda que esta envolvesse o reconhecimento e alguma forma de aceitação de tais desigualdades. Essa colocação evoca fatalmente a velha questão da possibilidade de se falar de "interesses objetivos", que seriam imputáveis a este ou àquele indivíduo ou conjunto de indivíduos independentemente de sua própria percepção ou preferência expressa. Responder afirmativamente a esta questão seria, evidentemente, dar acolhida à manipulação mais total — ao totalitarismo e ao terror — em nome da objeção à manipulação.

Isso não significa, porém, que estejamos impossibilitados de fazer uso significativo da idéia de manipulação e de falsa consciência na caracterização da situação prevalescente em de-

terminada sociedade. Um estudo recente de Michael Mann([23]), no qual se empreende ampla discussão dos dados de numerosas pesquisas empíricas relacionadas com o suposto fundamento concensual das democracias inglesa e americana, mostra de maneira inequívoca o sentido rigoroso e a utilização empírica precisa que podem ser dados a tais noções. Como argumenta Mann com relação ao tema da possível falsa consciência por parte da classe trabalhadora dos países em questão, "o conceito de falsa consciência é válido se podemos demonstrar duas de três coisas: que um processo efetivo de doutrinação ocorre; que ele ou resulta claramente na mudança dos valores da classe trabalhadora ou, realizando-se de maneira incompleta, deixa os valores que são objeto da doutrinação em conflito com valores 'desviantes' na mente do trabalhador; e, em terceiro lugar, que sejamos capazes, em *ambos* os casos, de ordenar os conjuntos rivais de valores relativamente à sua 'autenticidade' para o trabalhador, se queremos poder decidir qual deles é o mais 'verdadeiro' "([24]).

Apesar da complexidade que tal tarefa pode envolver, a revisão que faz Mann salienta como o material *empírico* reunido nas pesquisas por ele discutidas mostra claramente não apenas — o que é relativamente simples — o processo de doutrinação e manipulação, que tem lugar através de instituições como as escolas e a imprensa, mas também os efeitos que dele resultam em termos de falsa consciência. Tais efeitos se revelam, *ao nível psicológico,* na nítida esquizofrenia que tende a caracterizar a postura dos trabalhadores dos dois países estudados frente aos valores dominantes em suas respectivas sociedades: manifestando adesão a tais valores quando formulados em termos de princípios abstratos, repudiam-nos quando os mesmos valores são transpostos em termos de problemas de imediata relevância para sua vida cotidiana e suas atividades concretas como trabalhadores.

Existe, assim, sem a necessidade do recurso à problemática noção de interesses objetivos, a possibilidade de se qualificar, em termos empíricos, a natureza do consenso eventualmente obtido em dada sociedade. Mas há outro aspecto relevante com

---

(23) Michael Mann, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociology Review,* 25, 3, junho de 1970, pp. 423-439.

(24) Mann, *op. cit.,* p. 425.

respeito ao problema da manipulação, aspecto este que, embora vinculado em última análise à questão das relações entre aquiescência subjetiva e igualdade objetiva, deve ser tratado independentemente dela. Referindo-nos ao fato de que, mesmo numa sociedade em que hipoteticamente se realize o limite máximo viável de igualdade de oportunidades, poderia ainda manifestar-se uma forma "residual", por assim dizer, de manipulação, que teria a ver com os mecanismos institucionais de encaminhamento das questões a serem objeto de deliberação por parte das agências de decisão da coletividade([25]). Temos aí o sítio em que poderia estabelecer-se o que seria possível designar como manipulação "tecnocrática", através da qual se daria a despolitização do processo de determinação dos problemas a se constituírem em *issues* efetivos, dando origem a "não-decisões" pelos titulares do poder tanto quanto a decisões. O empenho de reduzir integralmente tal problema à questão da medida em que teríamos efetiva igualdade na sociedade considerada nos levaria à posição, decididamente utópica, de identificar a sociedade igualitária com aquela em que a própria aparelhagem do Estado se tornou dispensável. Por outro lado, na medida de sua relativa independência com respeito à questão das conexões entre aquiescência e igualdade, o aspecto considerado salienta a relevância da feição assumida pelo arcabouço institucional naquilo em que ele se mostra parcialmente autônomo face ao substrato estrutural da sociedade em questão.

5 — A consideração dos dois tipos gerais de obstáculos à solidariedade territorial que acabamos de discutir, bem como da situação hipotética de plena vigência desta, permite a distinção de três grandes estádios no processo de desenvolvimento político, que nos parecem pontos de referência proveitosos na discussão de problemas concretos que se apresentam no panorama político contemporâneo, inclusive as expressões "política

(25) Devemos a Elizabeth Jelin haver-nos chamado a atenção para este aspecto. O ponto em questão é ressaltado por E. E. SCHATSCHNEIDER em *The Semi-Sovereign People,* onde se salienta o elemento de "mobilization of bias" que seria inerente a qualquer organização (Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, 1960, p. 71). Veja-se também, a respeito, PETER BACHRACH e MORTON S. BARATZ, "Two Faces of Power", em CHARLES A. MCCOY e JOHN PLAYFORD (eds.), *Apolitical Politics: A Critique of Behavioralism* (Nova Iorque: Thomas Y. Crowell Co., 1967).

pré-ideológica", "política ideológica" e "política pós-ideológica", desde que nos lembremos de que se trata de rótulos não necessariamente descritivos se pretendermos usar rigorosamente o termo "ideologia".

Com a expressão "política pré-ideológica" referimo-nos à situação em que o problema de integração territorial ou de *state-building* assume relevância especial. Trata-se aqui do estádio em que os núcleos de solidariedade existentes são comparativamente os mais limitados para grande proporção dos atores de alguma forma relevantes para o processo político, tendo a ver com vínculos de natureza particularística. Tais vínculos definem estreitos "canais" de solidariedade ao longo dos quais se estende o limitado mercado político e se processa o jogo de interesses, canais estes correspondentes aos exíguos recursos de comunicação que configuram a precária integração existente. Entre esses canais tende a tomar vulto o que diz respeito a relações de tipo clientelístico, em que o vínculo pessoal característico deste estádio amplia seu escopo para além de simples relações de vizinhança e parentesco, dando origem a redes de relações de dependência e intercâmbio que envolvem clientes e "patrões". Do ponto de vista do processo de institucionalização política, assumem relevância, aqui, os problemas relacionados com institucionalização do poder.

Com a política ideológica, temos, numa estrutura em que se preservam marcadas desigualdades, o processo de mobilização social e integração territorial levado a um ponto avançado, de que deriva a preponderância que passam a assumir laços de natureza universalística, relativos sobretudo às posições de classe, sobre as ligações pessoais e particularísticas na determinação dos focos de solidariedade relevantes no processo político. Na medida em que se atualizam as características próprias deste estádio, ideologias de crescente sofisticação vêm a definir os marcos de lealdades e as linhas de antagonismo do sistema. Em termos das duas dimensões da noção de institucionalização política, as questões fundamentais que se colocam no processo político a este estádio dizem respeito à institucionalização da autoridade, referindo-se, em última análise, aos temas da igualdade e da legitimidade. Mais imediatamente, porém, do ponto de vista dos focos dominantes de interesses em torno dos quais se desenvolveu o processo de integração correspondente ao estádio anterior, a emergência da política ideológica recoloca

o problema da institucionalização do poder, na medida em que ela dá origem à argüição ou contestação com respeito à forma específica de organização política em termos da qual aquele processo se cumpriu ou que dele resulta. De acordo com as diferentes categorias de atores políticos em nome dos quais, de maneira sucessiva ou parcialmente concomitante, se promove essa contestação ("classes médias", trabalhadores urbanos, camponeses etc.), bem como com o grau de êxito obtido pelos focos dominantes de interesses em substituir ou reafirmar-se como poder institucionalizado através das vicissitudes deste estádio, a política ideológica assume características diversas. Torna-se possível e conveniente, assim, distinguir fases diferentes da política ideológica. Entre elas caberia mencionar, em níveis de precária institucionalização ou reinstitucionalização do poder, as situações que Huntington descreve em termos de "pretorianismo radical" e "pretorianismo de massas", caracterizadas pela emergência, respectivamente, dos focos de interesses e solidariedade correspondentes às "classes médias" e às "classes populares"([26]). Já em níveis de mais bem sucedida institucionalização do poder, que podem aproximar-se em graus diversos da superação da política ideológica e do ideal de efetiva institucionalização da autoridade de acordo com as formas em que nelas se combinem os ingredientes de coerção, desigualdade e manipulação, teríamos situações que poderíamos designar em termos de "política de partidos ideológicos", à falta de melhor denominação, para os casos como os correspondentes, por exemplo, à política francesa e italiana contemporâneas; "sistemas de mobilização", para os casos de sistemas resultantes de revoluções de bases populares e fundados em intensa mobilização simbólica; e "cultura cívica", para casos como os contemplados por Almond e Verba. De maneira geral, a dinâmica da política ideológica, cujo clímax pode ser visto como correspondendo à "política de partidos ideológicos", tem implicações relativamente complexas para a concepção do mercado político que aqui se adota, das quais nos ocuparemos adiante: representando, por um lado, a expansão do mesmo em relação ao estádio anterior, limita-o, por outro lado, de maneira importante.

Finalmente, a "política pós-ideológica" corresponde à vigência do que vimos designando pela expressão "solidariedade

(26) Cf. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), cap. 4.

territorial plena", envolvendo o cumprimento cabal do processo de mobilização e integração territorial e a ausência de focos internos de solidariedade capazes de competir com a própria sociedade pela lealdade dos atores, com a igualdade e "intercambialidade" destes levadas a um grau máximo. Em sua forma plena consiste, naturalmente, numa condição hipotética, cujas características se ajustam ao modelo do mercado político e do livre jogo de interesses anteriormente apresentado.

A idéia mestra em torno da qual se estabelece a distinção entre os estádios é a do grau de expansão do mercado político, a qual se vê facilitada ou entravada de acordo com o âmbito mais ou menos restritivo das formas de solidariedade prevalescentes. Essa perspectiva nos permite trazer luz nova a certos problemas reiteradamente deparados na análise do processo de transformação política.

Uma questão que tem envolvido dificuldades nessa análise, quer se trate do caso brasileiro como de outros contextos "subdesenvolvidos", é a da interpretação do significado da passagem da política "tradicional" a novas formas de se processar o jogo político. Em geral, a análise tende a apontar a vigência, na política tradicional, de arranjos de tipo clientelístico, caracterizados pelos vínculos de dependência pessoal a que acima aludimos, e a salientar o papel de mediação aí exercido pelo "patrão" entre a população territorialmente dispersa e os centros de poder da coletividade. No caso brasileiro, a situação conhecida como coronelismo se enquadra, naturalmente, neste foco. Na situação assim descrita, destacam-se então os elementos de barganha e de jogo pragmático de interesses que a caracterizam, os quais, na medida em que não se ajustam aos traços atribuídos ao modelo do processo político orientado por considerações de ordem ideológica, são vistos como indicativos em si mesmos do estádio de atraso ou "subdesenvolvimento" próprio da política tradicional. A política ideológica, entendida simplesmente como aquela que se desenrola de acordo com "valores" e sem discussão explícita do que isso significa, é erigida em meta do processo de desenvolvimento político e contraposta de maneira não muito clara a uma "política de interesses" de que ela, rigorosamente, não faria parte.

Ora, a impropriedade disso se torna evidente quando o paradigma assim estabelecido de política ideológica é confrontado não mais com a política "tradicional", mas com o caso

de países em que o processo político se caracteriza pelo *arrefecimento* da disputa ideológica intensa prevalescente em momentos anteriores de sua história política. A evolução do movimento social-democrático na Alemanha; o caráter de "subcultura", em que convivem objetivos revolucionários retóricos com a coexistência crescentemente pragmática com o *status quo,* que tende a marcar o movimento comunista em determinadas regiões da Itália([27]); dados como esses apontam para um estado de coisas que a perspectiva recém-discutida não pode ver senão em termos de degenerescência da política ideológica, erigida em política "autêntica", o que dá origem a dificuldades insuperáveis. Sem dúvida, ocorrências dessa natureza podem corresponder, em princípio, a casos de falsa consciência resultantes de um processo de manipulação bem sucedido; seria dificilmente sustentável, porém, a pretensão de reduzir todos os numerosos exemplos da tendência que elas representam a simples manipulação, negando-lhes qualquer substrato de efetiva redução das desigualdades sociais.

A perspectiva que aqui se propugna escapa de tais dificuldades. A política ideológica representa evidentemente um avanço com respeito à política tradicional na medida em que com ela se amplia o escopo das relações solidárias de um marco particularístico restrito para o âmbito definido por critérios de natureza universalística. É evidente, contudo — e não seria necessário salientá-lo não fossem as confusões injutificadas que aqui se estabelecem —, que o jogo de interesses continua a dar-se. Quanto mais efetivo seja o apelo à solidariedade grupal, de classe ou outra, contido nas diferentes ideologias, isto é, quanto mais bem sucedidas sejam estas últimas em promover a efetiva identificação dos interesses individuais com os interesses grupais (êxito este que tende a corresponder sobretudo aos momentos iniciais de intensa mobilização ideológica), tanto maiores restrições isso implicará — e aqui está o aspecto da política ideológica que é apreendido e salientado na oposição entre política ideológica e "política de interesses" — ao mercado político, no sentido de que tanto menos propícias serão as condições à ocorrência do que se exprime pela idéia de *jogo* de

---

(27) Sobre a noção de subcultura, neste sentido, veja-se o artigo citado de Pizzorno e os trabalhos de seus colaboradores, incluídos no mesmo número de *Quaderni di Sociologia,* destinados à análise de dados empíricos.

interesses, envolvendo barganha que normalmente requer compromisso com respeito aos objetivos grupais. Em condições normais, contudo, o jogo de interesses, neste sentido, se dará mesmo ao longo das linhas que separam os diversos núcleos ideologicamente solidários. Além disso, porém, superado apenas o momento de maior espontaneidade correspondente à irrupção do movimento ideológico e de intensa igualização que a ela se associa, o jogo de interesses passará inevitavelmente a dar-se internamente ao próprio movimento, e o caráter pacífico e fora de questão da adesão generalizada aos objetivos coletivos não representará senão um estímulo nessa direção: não é outra a constatação básica envolvida na reiteração das tendências burocratizantes e oligarquizantes que caracterizariam os movimentos ideológicos, fenômeno com respeito ao qual se impõe a referência a Robert Michels. Finalmente, é preciso ter em mente a possibilidade óbvia de que a confrontação ideológica se resolva pela vitória de um dos contendores, através, por exemplo de um processo de natureza revolucionária, supostamente criando-se condições para a reorganização da sociedade de forma a se tornar possível, como corresponde naturalmente aos objetivos de um movimento revolucionário, a instauração da "solidariedade territorial plena" em novos termos. Estariam os partidários do paradigma de política ideológica em discussão preparados para reconhecer também aqui a "degenerescência" da política ideológica? Como conciliar a oposição entre política ideológica e política de interesses, naqueles termos, com o fato de que os atores envolvidos na primeira buscam precisamente criar condições nas quais o processo político tenderá a transformar-se no simples jogo de interesses, através da eliminação de focos particulares de solidariedade pela adesão universal ao núcleo de solidariedade a que cada qual se vincula?

A conclusão é um truísmo, o qual, porém, no contexto da presente discussão, tem ramificações que talvez não o sejam na mesma medida: política é interesse, é jogo de interesses; mas jogo de interesses em um marco solidário; desenvolvimento político é a eliminação das barreiras de qualquer tipo ao estrito jogo de interesses, o que implica expansão da solidariedade; dito em termos do aparente paradoxo anteriormente destacado, o qual esperamos tenha deixado de sê-lo ao cabo desta discussão, desenvolvimento político é a expansão *concomitante* do "puro" jogo de interesses *e* da solidariedade. Assim, o que há de especificamente "subdesenvolvido" na política clientelística, em geral,

e no "arranjo coronelístico" brasileiro, em particular, não é o fato de que o processo político assuma aí as características de barganha e de jogo pragmático de interesses, mas antes o fato de que tal jogo se dê de forma restrita a determinados canais que significam limitações ao mercado político. De outro lado, a política pós-ideológica, nesta perspectiva e com as qualificações estruturais que atribuímos ao estádio assim descrito, deve ser vista como representando um real passo à frente no processo de desenvolvimento.

IV — *Autoritarismo e "Brasil Grande"*

Para muitos dos autores que se têm curvado sobre o panorama político brasileiro atual, a questão básica tem sido a de até que ponto o regime implantado a partir de 1964 equivaleria a um caso de continuidade ou descontinuidade relativamente às "reais" tendências evolutivas do processo político brasileiro no período de algumas décadas. Representaria o período que vai de 1945 a 1964 um hiato cuja característica de relativa abertura apenas dissimularia as componentes autoritárias fundamentais do sistema vigente pelo menos desde Vargas e que teriam sido consolidadas e expurgadas de elementos espúrios no regime agora em vigor? Ou deveria este último ser interpretado como uma nova reversão de tendências democratizantes que se viriam consolidando anteriormente, uma vez superado o revés representado pelo período getulista? A resposta para tais questões é às vezes procurada, sobrepondo-se certa temática do gosto de teóricos recentes do processo de desenvolvimento político a uma tradição de pensamento de raízes brasileiras relativamente remotas, nas características de uma "cultura política" brasileira de origens seculares([28]). Num foco amplificado no que se refere ao período de tempo abrangido, esse debate se reproduz parcialmente na discussão, que de tempos em tempos se retoma, sobre o primado relativo de "Estado" e "sociedade" na evolução histórica do país ou, para utilizar os termos em que

(28) Veja-se, a este respeito, PHILLIPE C. SCHMITTER, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1971); do mesmo autor, "The Portugalization of Brazil?", trabalho apresentado no *Workshop* sobre política brasileira realizado na Universidade de Yale em abril de 1971; THOMAS E. SKIDMORE, "Politics and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil", idem.

recentemente se formulou a questão, sobre o predomínio, nessa evolução, das características de "representação" ou "cooptação"([29]).

A discussão precedente nos parece prover um marco de referência útil para situar adequadamente o alcance das questões envolvidas em tais debates. A nosso ver, o que não se tem percebido claramente é que as duas versões do debate, com o escopo diverso que tende a adquirir no que se refere ao período abrangido nas interpretações divergentes, referem-se a dois estádios distintos do processo de desenvolvimento político do país e representam, na forma antinômica que aí assumem as indagações formuladas no intuito de apreender a característica básica de cada estádio (Estado ou sociedade, autoritarismo ou democracia?), uma via equivocada de acesso aos problemas.

Concretamente: o problema envolvido na discussão relacionada com Estado ou sociedade, patriarcalismo ou estamento burocrático, é prioritariamente um problema de institucionalização do poder ou de *state-building,* correspondendo basicamente ao primeiro tipo de obstáculos ao estabelecimento do mercado político que acima salientamos e às condições que associamos ao estádio da política "tradicional" ou "pré-ideológica. O que aqui está em jogo, como anteriormente se observou, é a questão da efetividade da presença da aparelhagem governamental em todos os níveis e regiões e sua capacidade de se constituir em centro de decisões relevantes para a coletividade como um todo. Pretender, portanto, caracterizar o processo político brasileiro em sua evolução em termos do predomínio originário e permanente do "Estado" sobre a "sociedade", ou vice-versa, representa uma dissociação imprópria desses dois termos e significa perder de vista o fato de que o problema aí situado não é um mero problema analítico, mas o foco básico em torno do qual se desenrola o próprio processo político no estádio em questão. Por outro lado, caracterizando-se este estádio precisamente pela precária correspondência entre a aparelhagem governamental que se pretende erigir em centro efetivo e a coletividade em suas dimensões social e territorial, não é de estranhar a plausibilidade que ganham, conforme o ponto de vista em que nos coloquemos, tanto as teses dos que apontam a auto-

(29) SIMON SCHWARTZMAN, "Representação e Cooptação Política no Brasil", *Dados,* n.º 7, 1970.

nomia dos núcleos privados quanto as teses opostas, que salientam a independência da aparelhagem do Estado.

Por seu turno, o problema de autoritarismo ou democracia coloca-se no momento em que o desenrolar do processo de desenvolvimento propicia as condições para a emergência da política ideológica. Como no caso anterior, também aqui a indagação sobre se se trata "basicamente" de autoritarismo ou democracia nas marchas e contra-marchas em que o processo político se efetua tende a ocultar o fato de que esta é precisamente uma fórmula em termos da qual se pode descrever o próprio problema em foco naquele processo a este estádio. Em termos das categorias apresentadas anteriormente, trata-se aqui, em última análise, da questão da institucionalização da autoridade, questão esta cuja emergência, nos termos em que a formulamos, supõe que o processo de consolidação territorial do aparato estatal e de mobilização social tenha sido levado a um ponto suficientemente avançado para dar origem a novos focos potenciais de solidariedade, de âmbito mais amplo do que os correspondentes a laços de natureza particularística, com base nos quais possam articular-se ideologias que coloquem em cheque os próprios fundamentos da organização política da coletividade.

Naturalmente, não é fortuito o fato de que as duas versões do debate a que nos estamos referindo se superponham parcialmente, já que os termos em que se equaciona e eventualmente se resolve o problema básico do primeiro estádio tem inevitavelmente conseqüências para as feições que irá assumir o processo político no estádio subseqüente. Como Barrington Moore demonstrou brilhantemente em *Social Origins of Dictatorship and Democracy*(30), as condições em que se dão a emergência e a consolidação do aparato estatal ou do "centro" político de uma sociedade vão condicionar suas perspectivas de evolução e restringir ou aumentar as *chances* de que se desenvolva numa ou noutra direção específica, autoritária, democrática ou revolucionária.

Não nos ocuparemos aqui dos condicionantes estruturais, a longo prazo, da forma específica assumida pela transição brasileira para o estádio ideológico e pelo desdobramento do

---

(30) Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

mesmo, em que tudo indica venha a ocorrer o predomínio prolongado das forças que lhe imprimem a presente característica autoritária. Contudo, o diagnóstico dos fatores que levam ao autoritarismo alemão realizado por Barrington Moore na obra que acabamos de mencionar([31]) parece apreender adequadamente muitas das causas que explicam a orientação autoritária da evolução brasileira: a agricultura comercial implantada com base num sistema de tipo *labor-repressive,* assentado na repressão do trabalho, de que a escravidão representa o caso limite; a propensão à fusão, a certa altura do processo de consolidação do "centro" político, entre os interesses da aristocracia agrária e da burocracia central, que se daria entre nós com a simbiose entre a chamada ordem patriarcal e as instituições políticas monárquicas; a coalizão posterior entre setores da aristocracia rural e os interesses comerciais e industriais emergentes; teríamos aí fatores que favoreceriam o estabelecimento do que Organski denominou "política sincrática"([32]), marcada pela coalizão ampla entre diferentes setores da elite e por sua inclinação, nos termos de Moore, à modernização conservadora, comprometida com o máximo possível de preservação da estrutura tradicional e buscando o estabelecimento de uma autoridade forte e o desenvolvimento e racionalização do sistema administrativo. Observemos aqui, de passagem, que a própria relevância, para o diagnóstico da evolução brasileira, da análise de Barrington Moore, com sua ênfase em fatores de natureza estrutural, vem contrapor-se às interpretações que buscam atribuir essa evolução às características da "cultura política brasileira". Sem pretender negar a importância óbvia de se considerarem fatores de ordem subjetiva na discussão de problemas como os que aqui nos ocupam, uma noção como esta não pode senão suscitar objeções na medida em que, sob pena de tornar-se supérflua, deve atribuir aos componentes da "cultura política" um grau inaceitável de permanência e autonomia em relação a seu substrato estrutural.

Seja como for, o marco de referência adotado nos permite ver o regime atual, assim como o "tenentismo", o período getulista e o interregno democrático que lhe sucedeu, como representando uma das vicissitudes que se seguem ao ingresso

(31) Barrington Moore, *op. cit.,* especialmente cap. VIII.

(32) A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1965).

do país no estádio da política ideológica. Sua circunstância básica está dada pelo vigor assumido, uma vez levado a um ponto de relativo avanço o processo de integração no sentido territorial e de "presença" governamental([33]), pelo processo de mobilização social e pelas demandas de participação e igualdade que se associam à emergência de novos focos de solidariedade que ele faculta. Ao alterar a definição do âmbito do sistema político, transformando atores políticos potenciais em reais, a mobilização social reabre a questão relativa aos fundamentos do próprio sistema e de sua forma específica de organização. Daí resulta a ideologização do processo político e a característica revolucionária que passa a distingui-lo, com a confrontação de projetos diversos de implantação da "solidariedade territorial plena".

Nesta perspectiva, o esforço de desmobilização política empreendido pelo atual regime surge como tentativa de implantação forçosa do mercado político desideologizado em circunstâncias em que está longe de ter solução o problema da solidariedade territorial e em que, ao contrário, tal problema se aguça com a intensificação do processo de mobilização social. A ênfase com que, na propaganda do regime, se salienta o apelo à solidariedade territorial e nacional, com seu conteúdo ufanista e de participação simbólica, ajusta-se naturalmente a este quadro, representando a tentativa de obstar a atração exercida por ideologias ativistas e orientadas pelo tema da igualdade por uma ideologia de âmbito nacional e de características "consumatórias"([34]) dirigida à identidade pessoal dos atores e à possibilidade de conformá-la pela referência à participação em um marco coletivo idealizado.

Que dizer a respeito das perspectivas de "institucionalização" do regime e de estabilização do célebre "modelo político brasileiro"? No debate havido em torno do tema, o qual tem sido protagonizado sobretudo por elementos interessados na

---

(33) Uma discussão desse processo pode ser encontrada em ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA, "A Integração do Processo Político do Brasil: Algumas Hipóteses Inspiradas na Literatura", *Revista de Administração Pública,* 5, 2, julho-dezembro de 1971, pp. 7-29.

(34) Para a distinção entre valores "instrumentais" e "consumatórios" e sua conexão com as ideologias, veja-se DAVID E. APTER, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), *passim,* especialmente pp. 250-251.

permanência dos arranjos atualmente prevalescentes, com a introdução de pequenas modificações destinadas a assegurar-lhes maior "abertura" e a reduzir-lhes o "coeficiente de arbítrio", omite-se, naturalmente, a distinção que procuramos estabelecer entre a institucionalização da autoridade e a mera institucionalização do poder. Trata-se, com esse debate, de reduzir a margem em que a permanência do regime depende do recurso à capacidade de coerção direta. Como salientamos ao discutir as duas formas de institucionalização, a expansão da capacidade de coerção não passa de um dos aspectos envolvidos no processo de institucionalização do poder, aspecto este para o qual são mais relevantes, entre os obstáculos à efetividade de determinado núcleo de poder, os que correspondem a sua estrutura organizacional e capacidade de mobilização de recursos. Por outro aspecto, porém, a institucionalização do poder compartilha com a institucionalização da autoridade a relevância que nesta última assume a subjetividade dos atores submetidos ao núcleo de poder em questão, ainda que esta dimensão se revista de características diversas nos dois casos. Concretamente, o poder institucionalizado se caracterizaria, neste sentido, pela estabilização das relações de poder existentes através da aquiescência prestada como conseqüência de alguma forma de manipulação bem sucedida, com a dissociação entre a lealdade demandada ou prestada, por um lado, e o grau em que o sistema se mostra capaz de dar efetiva implementação aos diversos interesses que nele convivem, por outro lado.

Para começar por esta questão, o aspecto manipulativo do atual regime é bastante claro no que se refere ao esforço de legitimação propagandística acima mencionado. A dissociação recém-aludida entre a demanda de lealdade e qualquer preocupação igualitária alcança o ponto da ironia na superposição de *slogans* como "Você também está participando" à figura da lavadeira em seu trabalho([35]). De maneira compatível com a legitimação assim buscada, o debate em torno da institucional-

(35) A imagem que impressionisticamente se tem dos resultados da propaganda governamental parece justificar a hipótese de que pesquisas empíricas encontrariam junto a amplas camadas da populção brasileira, com toda probabilidade, a esquizofrenia de que fala Mann a propósito dos trabalhadores americanos: apoio aos termos abstratos em que a política do regime se procura justificar propagandisticamente e repúdio àquela política ao nível de suas conseqüências para a vida cotidiana.

lização política se restringe à introdução de modificações nos arranjos formais que se conciliem com os limites do projeto específico de desenvolvimento do país que vem sendo adotado e implementado por seus dirigentes. Na medida em que este último se orienta em direção nitidamente elitista, assentando-se na expansão concentrada da riqueza nacional e em um mercado interno restrito e remetendo para um futuro indeterminado qualquer preocupação distributivista, não cabe esperar que tais modificações se venham a consumar no sentido de permitir que se tornem efetivamente vocais certos interesses marginalizados, capacitando-os, assim, a criarem obstáculos à continuidade do processo. Parece infundada, portanto, qualquer expectativa de que eventuais recomposições formais do sistema vigente venham a poder ser interpretadas, num futuro próximo, em termos de efetiva instauração de um processo de institucionalização da autoridade no sentido que aqui damos à expressão: o autoritarismo vigente, como é bastante claro, não representa a redefinição das relações entre sociedade e Estado de forma a levar este último a pairar sobre aquela como árbitro a um tempo poderoso e infenso ao enfrentamento de interesses que ali se dá; ao contrário, ele corresponde, em sua substância, como se tem mostrado com precisão em análises anteriores([36]), ao predomínio forçoso de alguns dos focos de interesses e ideologias que passam a enfrentar-se com a inauguração da política ideológica sobre outros, sendo precisamente este o sentido em que cabe vê-lo como vicissitude desta última.

Isso não significa, porém, que o regime não conte com a possibilidade de vir a institucionalizar-se, no sentido de poder institucionalizado que acima estabelecemos, ou seja, no sentido da recomposição da possibilidade de exercício estável e não meramente coercitivo do poder que se vê comprometida com a emergência da política ideológica. Pelo lado dos dispositivos formais, em primeiro lugar, parece não caber dúvida quanto à exeqüibilidade de certas reformulações([37]) que poderiam re-

(36) Vejam-se os trabalhos recentes de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, "O Modelo Político Brasileiro", capítulo III do livro do mesmo título (São Paulo, Difel, 1972), e especialmente "Estado e Sociedade", trabalho apresentado ao Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional na América Latina, promovido pelo International Social Science Council, Rio de Janeiro, maio de 1972.

(37) Veja-se a pormenorizada sugestão de mecanismos formais destinados a reduzir o coeficiente de arbítrio do regime e a incrementar

dundar em relativa "abertura" e alguma intensificação da sensibilidade a determinados focos de interesses sem que se comprometa o controle exercido sobre os rumos impressos ao processo de expansão econômica do país. Por outro lado, diversos fatores parecem concorrer para o incremento das *chances* de que o regime seja objeto de crescente aquiescência. Um ingrediente importante da institucionalização do poder consiste no simples reflexo de características como a capacidade de coerção e de mobilização de recursos — do *poder* em sentido estrito — sobre o plano da subjetividade dos atores envolvidos. Em conseqüência, a própria capacidade que o regime manifesta de *permanecer,* sem ser alvo de contestação eficaz, tende a aumentar o que se poderia chamar sua "credulidade" e a intensificar o grau em que passa a desfrutar da forma de aquiescência passiva que deriva de seu caráter aparentemente necessário ou inevitável. O processo correspondente poderia ser descrito em termos de *tradicionalização* do poder, expressão também inspirada em Buckley([38]), através da qual se salienta a sanção popular de que passa a gozar um poder que conserva, no entanto, a característica de arbítrio nas decisões que dele emanam. Ao fator de institucionalização representado por tal processo se acrescentam o potencial de mobilização psicológica e de identificação contido nos temas patrióticos em que se concentra a propaganda do regime, sobretudo associados aos êxitos que se vêm obtendo no tocante à expansão econômica.

Assim, a combinação de coerção direta, manipulação simbólica e eficácia econômica poderia vir a criar em prazo relativamente curto as condições subjetivas propícias à consolidação do regime e a experimentos de abertura ao nível de suas regulações formais. Que esperar, numa perspectiva de desenvolvimento político a mais longo prazo, dessa possível consolidação? Em que medida redundaria ela na efetiva possibilidade de que o "modelo" básico em vigor viesse a representar o parâmetro capaz de enquadrar duradouramente o processo político até uma eventual superação de sua atual característica

---

a sua representatividade feita por Roberto de Oliveira Campos em Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra sob o título "Instituições Políticas nos Países em Desenvolvimento: Um Projeto para o Brasil" (ESG, mimeografado).

(38) Buckley, *op. cit.*, p. 192, onde se encontra a distinção entre "autoridade tradicional" e "poder tradicional".

pretoriana? Mais amplamente, em que medida ela auguraria, nesta perspectiva de longo prazo, a redução do coeficiente de manipulação, redundando a possível institucionalização do poder em avanços na direção da institucionalização da autoridade e do acesso ao mercado político igualitário que visualizamos na política pós-ideológica?

Naturalmente, na medida em que o sistema manifestasse a capacidade de preservar-se em suas componentes básicas com o grau de permanência aqui contemplado estariam comprometidas as *chances* de estabelecimento, num futuro imaginável, de qualquer forma de organização sócio-política que pudesse representar uma aproximação significativa ao ideal igualitário mencionado. A evolução que teríamos em tal caso poderia talvez redundar na emergência de alguma forma de "cultura cívica", a qual estaria, contudo, dadas as opções estruturais a que corresponde a vigência e o desenvolvimento do atual "modelo", assentada sobre a cristalização de profundas desigualdades sociais, mesmo se capaz de assegurar, em termos absolutos, a elevação geral dos níveis de vida da população.

A variável decisiva para que o processo se encaminhe nessa ou em outras direções concebíveis parece consistir no grau de dinamismo econômico que o "modelo" se mostre capaz de sustentar. Além da contribuição direta do êxito obtido na esfera econômica para as possibilidades imediatas de manipulação simbólica, dele depende, naturalmente, a possibilidade de que a evolução do país venha a assumir a feição de um jogo de soma variável que ofereça a todos a oportunidade de ganhos absolutos e que forneça o substrato para a emergência da "cultura cívica" recém-mencionada, que não pode esperar basear-se na pura manipulação. Se excluímos a possibilidade de que um processo econômico realmente dinâmico conviva por prazo mais longo com a total marginalização de parcelas ponderáveis da população sem suscitar tensões insustentáveis, isso requer que a expansão econômica não apenas se caracterize por grande dinamismo, mas também pela difusão substancial, ainda que desigual, de seus benefícios.

A interrupção ou reversão das tendências expansionistas na esfera econômica seria uma das possibilidades a serem consideradas. Quanto mais cedo venha a ocorrer e quanto menor seja, em conseqüência, o grau de institucionalização alcançado, no sentido da "tradicionalização" do poder e de certa dose de

legitimação derivada de experiências bem sucedidas de "abertura", tanto maiores serão as probabilidades de que se venha a recair nas condições que se encontram na raiz do presente quadro de rigidez política, com a elevação do coeficiente de coerção direta, nos termos do cenário de ciclos de experiências de abertura sucedidas por novas fases de enrijecimento recentemente elaborado por Arpad von Lazar([39]). Uma possibilidade a se ter em conta em tal eventualidade seria a deflagração de esforços de mobilização organizacional e ideológica de cunho totalitário e fascistizante.

Por outro lado, a alternativa da continuidade da expansão econômica não é garantia de que o processo se encaminhe no rumo do estabelecimento da "cultura cívica". Se essa expansão não é bastante acelerada ou não se difundem suficientemente os ganhos que lhe correspondem, a própria melhoria absoluta das condições gerais de vida de determinadas parcelas da população, com suas conseqüências no plano da mobilização psicológica, pode resultar na reafirmação da relevância social do tema da igualdade. As condições que daí emergiriam poderiam favorecer, se se supõe alcançada relativa estabilidade institucional, o estabelecimento da política ideológica em estádio mais avançado, com a presença, dentro de um quadro institucional que enquadra com relativa efetividade o processo político, de organizações e coalizões de forças que definem de maneira estável as linhas de antagonismo do sistema.

---

(39) ARPAD VON LAZAR, "Latin America and the Politics of Post-Authoritarianism: A Model for Decompression", *Comparative Political Studies*, I, 3, outubro de 1968, pp. 419-429.

SOBRE A DINÂMICA DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA INDUSTRIAL SUBDESENVOLVIDA(*)

EDMAR LISBOA BACHA **

(*) Sem incriminá-los pelos resultados, o autor agradece as críticas e sugestões dos participantes de seminários no IPLAN, INPES, COPPE e UNB, onde se discutiram versões preliminares deste trabalho, cabendo mencionar especialmente Claire Bacha, Flávio Versiani, Francisco Lopes, José Tavares, Pedro Malan e Winston Fritsch.

(**) Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

"Desse jeito o Brasil não vai. Só desenvolve de uma banda. A outra banda fica toda desmantelada".

Um jangadeiro, na TV

"Mas o desmentido exige um pouco de cálculo diferencial, tornando-se de pouca acessibilidade aos não iniciados".

Brasil 2002

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma tentativa de formalização de idéias apresentadas em diversos ensaios recentes sobre a economia brasileira, notadamente na *Análise do "Modelo" Brasileiro* de Celso Furtado(1).

Consideramos, para tal propósito, uma economia em cuja evolução identificamos os seguintes *fatos estilizados*:

1. Há uma oferta ilimitada de mão-de-obra no "setor moderno", provinda do "setor tradicional" da economia;

2. O salário básico no setor moderno está controlado institucionalmente, determinando-se num processo de barganha

(1) CELSO FURTADO, *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Rio: Civilização Brasileira, 1972, pp. 5-87. Confiram-se, ainda, de MARIA CONCEIÇÃO TAVARES um ensaio inédito sobre distribuição da renda no Brasil; e dessa autora com J. SERRA, "Além da Estagnação", in M. C. TAVARES, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972, pp. 155-207. Também, a tese de Mestrado inédita de CLAIRE SAVIT BACHA, a *Dependência nas Relações Internacionais: Uma Introdução à Experiência Brasileira*. Rio: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1972. Finalmente, de N. GEORGESCU-ROEGEN, "O impasse da inflação estrutural e desenvolvimento equilibrado", *Revista Brasileira de Economia*, 26 (3), julho-outubro 1972, pp. 109-146. Para uma análise bastante aparentada à que se segue, consulte-se P. MALAN e J. WELLS, "Celso Furtado — Análise do Modelo Brasileiro", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 2 (2), dezembro 1972, pp. 441-459.

entre grupos sociais, que se efetua sob a égide do governo. Por salário básico entendemos aquele grupo de salários indo até cerca de três salários mínimos, o qual compreende a remuneração de aproximadamente noventa por cento da força de trabalho do país;

3. À diferença do salário básico, a remuneração da cupula assalariada parece evoluir a taxas superiores à da produtividade da mão-de-obra na economia;

4. A taxa de crescimento dos bens de consumo duráveis mantém-se a um nível bastante superior à do PIB;

5. Correspondendo à adoção de tecnologias progressivamente menos utilizadoras de mão-de-obra, a taxa de criação de empregos no setor moderno procede a um ritmo caracteristicamente lento;

6. As taxas de crescimento dos setores produtores de bens finais estão diretamente correlacionadas com a participação de empresas estrangeiras nesses setores.

2. LUCROS E SALÁRIOS

A extensão do modelo de crescimento de Lewis, a que procede Furtado em seu recente ensaio, parte dos fatos estilizados n.os 1, 2 e 5. É interessante explorar analiticamente algumas conseqüências da adoção desses supostos para o padrão de crescimento da economia.

Considere-se o Gráfico 1. Na horizontal mede-se o nível de emprego; na vertical, produto, lucros e salários. A linha T_1 indica a relação entre produto e emprego, num nível tecnológico inicial, T_1. A linha W fornece a folha de salários da economia; no suposto de que *w*, a taxa básica de salários, permaneça constante no nível fixado institucionalmente num primeiro momento. No tempo 1, o produto é igual a Q_1 e o emprego, a L_1. A partir de então, supõe-se que o produto eleve-se a uma taxa aritmética constante, para Q_2, Q_3, $Q_4 \ldots$, nos momentos 2, 3, 4 . . . Essas sucessivas elevações de capacidade produtiva, entretanto, dão-se a níveis tecnológicos progressivamente mais elevados conforme se indica com as retas T_2, T_3, $T_4 \ldots$ Permanecendo a taxa básica de salários constante, o que ocorre então é uma progressiva elevação da participação dos lucros no pro-

duto, conforme se indica no Gráfico 1, onde se ilustram as participações dos fatores capital e trabalho no produto nos momentos 1 e 4.

Concluímos, pois, que, nessas condições, sucessivas elevações de igual valor do PIB traduzem-se em acréscimos cada vez menores na incorporação de mão-de-obra, e em uma concentração funcional da renda cada vez maior. Estivéssemos num mundo clássico, onde os salários são consumidos e os lucros, poupados, a economia em causa apresentaria tendências explosivas, pois as taxas de poupança cada vez maiores terminariam por "afogá-las em excedente", para usar uma expressão ao gosto da literatura crítica moderna.

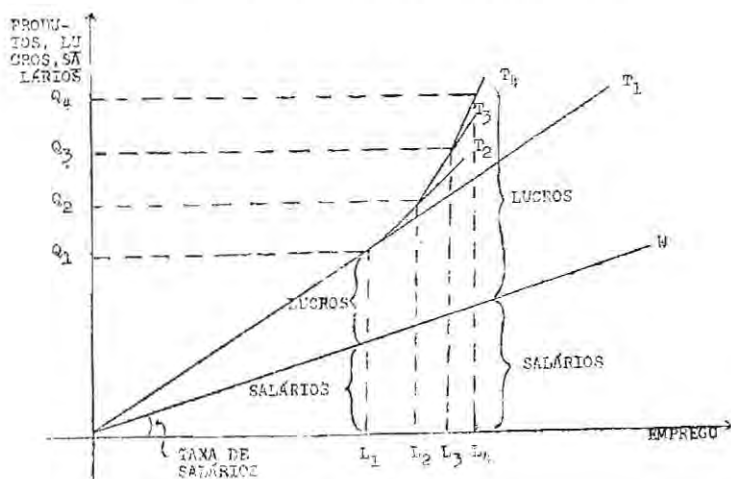
3. CAPITALISTAS, TRABALHADORES E GERENTES

A contínua elevação dos salários superiores, incorporada como fato estilizado n.º 3 na primeira seção, pode ser parcialmente explicada por um mecanismo discutido por M. C. Tavares(2). A idéia é a de que os membros superiores da classe assalariada — chamemo-los *gerentes* — estão intimamente entrosados na vida das empresas, em seus aspectos comerciais, técnicos, financeiros etc. Trata-se da tecnoestrutura, de que nos fala J. K. Galbraith em outro contexto. Tomam parte no processo decisório nas suas áreas de competência e, assim, unem sua carreira profissional à sorte das empresas, delas na realidade tornando-se sócios sem serem acionistas. É como se o mercado de trabalho se segmentasse, separando as pessoas ocupadas na esfera real (atividades diretamente produtivas) daquelas ocupadas na esfera de controle das organizações empresariais(3). No nível das atividades "reais", seguiria tendo validade, em primeira aproximação, os postulados da teoria neoclássica referentes à fixação dos salários relativos segundo níveis de qualificação. Ou seja, em equilíbrio, a escala de salários seria determinada, em condições de oferta ilimitada de mão-de-obra não qualifi-

(2) Cf. M. C. TAVARES, "Características da Distribuição da Renda no Brasil", mimeo., 1969.

(3) Estamos utilizando aqui a nomenclatura para análise de sistemas econômicos proposta por J. KORNAI, *Anti-Equilibrium*. North-Holland, 1971.

GRÁFICO 1

PRODUTOS — LUCROS — SALÁRIOS

cada, pelo nível do salário mínimo e pelos custos de treinamento de sucessivos níveis de qualificação. Alterações dessa escala de salários poderiam, então, ocorrer devido a defasagens entre o crescimento da demanda e o da oferta de mão-de-obra qualificada, nos limites determinados pelas possibilidades técnicas de substituição de uma pessoa qualificada por outra menos qualificada. Já na esfera de controle, onde se concentram as atividades de planejamento, alta administração, informação, comando e controle empresarial propriamente dito, o conceito de produtividade marginal como princípio orientador da determinação salarial perde sentido(4): o produto das pessoas ocupadas nessas atividades não assume uma forma concreta, factível de mensuração, pois a natureza de seus serviços é qualitativamente diferente da dos trabalhadores na esfera produtiva.

(4) Na verdade, pode argüir-se que o campo de aplicação da teoria da produtividade marginal dos salários é bem mais restrito do que o texto sugere. Nell, por exemplo, propõe que "at best, the marginal productivity theory would apply to about 15 percent of the labor force". Cf. C. E. FERGUSON e E. J. NELL, "Two Review Articles on two Books on the Theory of Income Distribution", *The Journal of Economic Literature*, 10 (2), junho 1972, p. 444.

O estágio primário de desenvolvimento analítico desta conceituação de um mercado de trabalho biseccionado ainda nos permite propor uma teoria completa da determinação dos salários absolutos ou dos níveis relativos de salários dos gerentes, que compõem a unidade de controle das empresas. Sem embargo, admitamos, em princípio, as seguintes proposições:

— a evolução da remuneração gerencial independe do curso dos salários básicos;

— dentro do mercado de trabalho gerencial seguem válidos os princípios de determinação competitiva de níveis salariais, embora este mercado seja bem mais imperfeito do que o mercado de trabalho da esfera real, pois envolve um relacionamento pessoal entre empregados e empregadores;

— a remuneração gerencial evolui segundo os lucros das empresas, ou melhor, está diretamente relacionada à taxa de exploração da mão-de-obra nas atividades empresariais reais.

Furtado não parece estar convencido da força de atuação do fenômeno discutido acima, já que não o menciona. Entretanto, a geração e cooptação dessa nova classe assalariada, que se remunera segundo os lucros e não da venda de sua força de trabalho, parece ser da própria natureza de um sistema de propriedade privada, cujo gerenciamento torna-se cada vez mais complexo e profissionalizado, com o crescimento do tamanho médio das empresas.

Alternativamente, Furtado procura ressaltar a importância da abertura do mercado de capitais, o qual daria acesso a um maior número de pessoas aos lucros das empresas, expandindo, assim, a base de mercado de consumo de altas rendas. Essa idéia parece por demais influenciada pelo *boom* especulativo da Bolsa em 1971, como também pelo "capitalismo popular" dos EUA. O fato parece mais bem ser que, do ponto de vista da geração de dividendos, o mercado de capitais brasileiro esteja longe de ter a importância que lhe imputa Furtado. Sem embargo, sua idéia pode ser incorporada como elemento de explicação complementar para os fatos estilizados antes mencionados, como veremos mais abaixo.

Antes disso, entretanto, é interessante trabalhar um pouco mais formalmente as idéias até aqui esboçadas. Sendo:

PIB = produto interno bruto (setor moderno somente);
w_1 = taxa básica de salários;
w_2 = taxa de salários da cúpula gerencial;
L_1 = n.º de trabalhadores empregados;
L_2 = n.º de gerentes contratados;
P = lucros.

Podemos escrever:

$$P = PIB - w_1L_1 - w_2L_2$$

Tomando taxas de crescimento, obtemos:

$$\Delta P/P = (\Delta PIB/PIB)\ PIB/P - [(\Delta w_1/w_1) + (\Delta L_1/L_1)]\ w_1L_1/P - [(\Delta w_2/w_2) + (\Delta L_2/L_2)]\ w_2L_2/P$$

De acordo com os fatos estilizados, podemos supor que a taxa de crescimento do salário básico seja igual a zero, e que a taxa de crescimento do emprego de trabalhadores seja apenas uma fração *a* da taxa de crescimento do PIB. Admitindo uma proporcionalidade entre o número de gerentes e o de trabalhadores, tal fração expressará também a taxa de crescimento de L_2. Quanto à taxa de salário gerencial, na linha das considerações anteriores, devemos supor que cresça à mesma taxa que os lucros. Desse conjunto de supostos derivamos a seguinte expressão final para a taxa de crescimento dos lucros:

$$\Delta P/P = (\Delta PIB/PIB)\ \frac{1 + (1\text{-}a)\ (w_1L_1 + w_2L_2)/P}{1 + w_2L_2/P}$$

Nessas condições, vê-se que não necessariamente estarão os lucros crescendo mais do que o produto, apesar da oferta ilimitada de mão-de-obra[5]. Em conseqüência não haverá uma

(5) Na realidade, para que $(\Delta P/P) > \Delta PIB/PIB$ é necessário que $a < w_1L_1/(w_1L_1 + w_2L_2)$. Estudos anteriores indicam que o valor de *a* no Brasil está em torno de 0,65 (cf. E. L. Bacha, M. da Mata e R. L. Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra*. Rio de Janeiro, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa n.º 12, 1972; especialmente pp. 196-202). Admitindo que os "gerentes" representem 5 por cento da força de trabalho, os quadros da distribuição da renda do Censo de 1970 indicam uma participação dos trabalhadores na renda total de 65 por cento; a participação da massa salarial total deve ser algo maior. Assim, é plausível admitir que $w_1L_1/(w_1L_1 + w_2L_2) = a$. Disso resulta que $(\Delta P/P) = \Delta PIB/PIB$.

tendência inexorável para a capacidade de poupar (i.e., lucros) sobrepujar a taxa de crescimento da demanda global (i.e., PIB). Note-se, entretanto, que não há mecanismo automático que assegure o equilíbrio entre a taxa de crescimento do PIB e a dos lucros, pois a relação entre as duas taxas depende do valor do parâmetro tecnológico *a*, que é em larga medida um dado exógeno ao sistema econômico nacional. Nesse sentido, cabem as observações de Furtado, ao referir-se ao mercado de capitais como o instrumento através do qual o "excesso" eventual do crescimento de P sobre o do PIB poderá ser distribuído na forma de dividendos, alimentando, assim, a demanda de bens de consumo final.

4. TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB E FOLHA DE SALÁRIOS

O modelo completo consiste de sete equações. A primeira relação expressa a distribuição do PIB entre lucros, salários básicos e salários gerenciais:

$$(1) \quad PIB = P + w_1L_1 + w_2L_2$$

Supomos que a folha de salários básicos cresça exogenamente: w_1, em função do poder de barganha dos grupos em disputa; e L_1, em função de fatores tecnológicos e de custo de mão-de-obra. Antes, havíamos admitido w_1 como uma constante, para ilustrar as conseqüências de um modelo determinado. Agora, queremos admitir a possibilidade de distintas situações político-institucionais, e, assim, distintos cursos para w_1 ao longo do tempo, a despeito da existência de um depósito de mão-de-obra excedente no setor tradicional.

Cabe, ainda, a seguinte qualificação: na medida em que w_1 engloba salários de mão-de-obra de distintos níveis de qualificação, pode admitir-se que defasagens entre o crescimento da demanda e da oferta de distintos níveis de qualificações determinem alterações nos salários relativos. Julgamos, entretanto, que tal fenômeno seja de natureza conjuntural, já que estruturalmente pode admitir-se que a escala de salários esteja determinada, a partir da "base" salarial, pelos custos de treinamento de sucessivos níveis de qualificação. Por isso, não incorporamos a possibilidade de alterações na escala de salários básicos no

modelo, com o que, obviamente, perdemos poder explicativo para fenômenos de curto prazo no mercado de trabalho.

Qualquer que seja o curso dos salários básicos, admitimos o suposto Kaleckiano de que os trabalhadores consomem em bens de salário tudo o que ganham:

$$(2) \quad D_1 = w_1L_1$$

Quanto a w_2L_2 e a P, supomos que devam estar em equilíbrio com as demandas de bens de capital e de bens de luxo. Explicitamente, admitimos que os salários gerenciais sejam totalmente gastos em bens de luxo([6]), enquanto que uma percentagem *e* dos lucros seja dispendida nesses bens (através da distribuição de dividendos). A diferença (1-e) dos lucros destina-se ao financiamento da compra de bens de capital:

$$(3) \quad D_3 = w_2L_2 + eP$$

$$(4) \quad D_2 = P(1 - e)$$

Na linha da discussão anterior, admitimos a existência de um elo rígido entre a taxa de salário gerencial e o lucro das empresas. A fim de simplificar a álgebra, substituímos a taxa de salários pela folha de salários gerenciais, o que é formalmente admissível, já que o número de gerentes está dado exogenamente:

$$(5) \quad w_2L_2 = gP$$

O modelo completa-se com duas equações. Supõe-se que o nível de investimento, à parte de um componente autônomo, esteja condicionado ao crescimento da demanda de bens finais, de acordo com o mecanismo de aceleração. É um suposto básico da equação do investimento, entretanto, que o setor empresarial reage mais acentuadamente ao crescimento da demanda

---

(6) Admitimos aqui, com Stephen Marglin, que, em equilíbrio, a poupança financeira das pessoas (i.e., aquela poupança disponível para ampliar os meios de produção da economia) é praticamente nula, para quaisquer níveis de renda. Todo o financiamento da acumulação de capital provém, assim, dos lucros retidos das empresas. Cf. S. MARGLIN, *What Do Bosses Do? The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production*. Cambridge, Mass.: Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n.º 222, novembro 1971, mimeo., 120 pp.

de bens de luxo do que ao da demanda de bens de salário. Na seção seguinte procura-se justificar esta hipótese crucial:

(6) $D_2 = a + b_1 \triangle D_3 + b_2 \triangle D_1;\ b_1 > b_2$

Finalmente, explicita-se o crescimento do produto como função do nível de investimento e da relação marginal produto-capital (ϕ), esta, exógena ao modelo:

(7) $\triangle PIB = \phi\, D_2$

No sistema constituído pelas sete equações, são variáveis endógenas PIB, P, w_2L_2, D_1, D_2, D_3 e e. Em princípio, é, pois, possível resolver essas sete variáveis endógenas para as variáveis exógenas e parâmetros do modelo[7]. Para isso, é conveniente agregar as equações (1) a (5) na seguinte fórmula:

(8) $PIB = D_1 + D_2 + D_3$

Entrando com o operador $\triangle$ em (7) e (8), vem:

(9) $\triangle^2\ PIB = \phi \triangle D_2$

(10) $\triangle\ PIB = \triangle D_1 + \triangle D_2 + \triangle D_3$

Substituindo o valor de D_2 de (6) em (7) e o de $\triangle D_2$ de (9) em (10), temos:

(11) $\triangle\ PIB = \phi a + \phi b_1 \triangle D_3 + \phi b_2 \triangle D_1$

(12) $\triangle\ PIB = \triangle D_1 + (1/\phi)\ \triangle^2 PIB + \triangle D_3$

Eliminando $\triangle D_3$ entre (11) e (12) e colocando:

$$\triangle\ PIB = V_t$$
$$\triangle^2\ PIB = V_t - V_{t-1}$$

obtém-se, após algumas simplificações:

$$(13)\quad V_t = \frac{b_1}{1 + b_1 - \phi b_1} V_{t-1} + \frac{\phi a - \phi(\phi b_1 - b_2)\ \triangle D_1}{(1 + b_1 - \phi b_1)}$$

Trata-se de uma equação de diferenças finitas de primeira ordem, cuja solução é dada por:

---

(7) A forma de solução do sistema de equações foi-nos sugerida por Winston Fritsch, da COPPE/UFRJ.

$$(14) \quad V_t = V_0 \left(\frac{b_1}{1 + b_1 - \phi b_1} \right)^t + \frac{\phi a - \phi (b_1 - b_2) \Delta D_1}{1 - \phi b_1}$$

É plausível admitir que o produto ϕb_1 seja inferior à unidade(8). Como b_1 por suposição é maior do que b_2, segue-se que o efeito de variações na demanda de bens de consumo popular sobre o crescimento da economia é negativo. Ademais, pode pressupor-se que $b_1/(1 + b_1 - \phi b_1)$ seja uma fração positiva inferior à unidade(9). Assim, o primeiro termo do lado direito de *14* tende para zero, para qualquer valor inicial de crescimento do PIB, V_0. Isto é, o crescimento do PIB converge para o valor do segundo termo, que depende positivamente do nível do investimento autônomo e negativamente do crescimento do mercado de bens populares, i.e., da elevação da taxa de salários básicos e do nível de emprego no setor moderno da economia. Este resultado decorre diretamente da forma postulada para a função investimento, que se supõe reagir mais ativamente à demanda de bens de luxo que à de bens de consumo popular. Cumpre, pois, analisar esta função.

5. PROPENSÃO A INVESTIR E EMPRESA INTERNACIONAL

Nesta seção, fixamo-nos mais detidamente no conteúdo da "propensão a investir" numa economia capitalista industrial subdesenvolvida(10).

---

(8) Podemos escrever (6) da seguinte forma: D_2/PIB — a/PIB — $b_2(\Delta D_1/D_1)$ (D_1/PIB) = $b_1(\Delta D_3/D_3)$ (D_3/PIB). Para o caso brasileiro, parecem plausíveis os seguintes valores: $D_2/PIB = 0{,}20$, $a/PIB = 0{,}10$, $\Delta D_1/D_1 = 0{,}03$, $D_1/PIB = 0{,}50$, $\Delta D_3/D_3 = 0{,}15$ e $D_3/PIB = 0{,}30$. Se aceitarmos um valor de b_2 por volta da unidade, resulta desses números que $b_1 = 1{,}89$. Com $\phi = 0{,}33$, o produto $\phi b_1 = 0{,}62$.

(9) Inserindo os valores da nota anterior, obtemos $b_1/(1+b_1 - \phi b_1) = 0{,}83$.

(10) Trata-se de contribuir com alguns elementos que se julgam básicos e não de propor uma teoria completa das decisões de investir. A teoria neoclássica do crescimento equilibrado, não obstante tais decisões, continuam a ser "o problema central da economia política do capitalismo". Cf. MICHAEL KALECKI, "The Problem of Effective Demand with Tugan-Baranovski and Rosa Luxemburg", in *Selected Essays on the Dinamics of the Capitalist Economy*. Cambridge, Inglaterra-Cambridge University Press, 1971, p. 148.

A idéia inicial é a de que a taxa de investimento está determinada pelo ritmo de inovações, no que se refere a novas técnicas, novos produtos, novos modelos e novos mercados(11). Essas inovações têm um caráter institucionalizado na economia capitalista moderna, por ter a grande empresa assumido o papel de agente inovador básico, em substituição ao "empresário dinâmico" da teoria schumpeteriana. Na economia industrial dependente, o agente de transmissão do processo inovador é a filial da grande empresa capitalista. Ainda que gerando uma parcela pequena da renda total da comunidade, essas empresas podem condicionar o ritmo de crescimento global, pois as firmas locais, ao não deterem controle do processo de inovação, tendem a responder passivamente aos impulsos do mercado. Em outras palavras, o crescimento das filiais das empresas multinacionais é, num certo sentido, "autônomo" pois está alimentado pelo ritmo de inovações da empresa matriz. Utilizando a terminologia de R. Marris, no contexto da economia dependente as filiais das empresas multinacionais são firmas *transcendentes*. Através das despesas em pesquisa e desenvolvimento ("R&D") da matriz e de seus próprios gastos de propaganda, essas firmas têm a possibilidade de condicionar o meio em que atuam, alterando as curvas de demanda, e assim criando um mercado para seus serviços. As firmas locais, ao contrário, são *imanentes* não tendo condições de desenvolver sua própria "R&D", crescem a uma taxa "induzida" não maior do que o crescimento médio dos mercados em que se encontram(12).

A imagem que nos vem é a do modelo Keynesiano simples. O ritmo global de atividade econômica é determinado pela taxa de investimento autônomo, apesar de esta taxa representar uma parcela pequena da renda quando comparada com a do consumo induzido. Assim, também, a taxa de crescimento

(11) Isto é válido na medida em que esta taxa "desejada" de investimento não sobrepassar seja a taxa "garantida", seja a taxa "natural" de investimento da economia. Cf. R. HARROD, "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, 49, março 1939, pp. 14-33. Reproduzido em J. E. STIGLITZ e H. USAWA (org.), *Readings in the Modern Theory of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1969, pp. 14-33.

(12) Cf. R. MARRIS, "The Modern Corporation and Economic Theory", in R. MARRIS e A. WOOD (org.), *The Corporate Economy*. Londres: Macmillan, 1971, pp. 270-317.

da economia dependente pode estar determinada pelo ritmo de expansão das filiais das empresas multinacionais, apesar de estas filiais gerarem uma parte pequena da renda, em comparação com aquela gerada pelas firmas locais. Em outras palavras, o argumento correntemente utilizado, segundo o qual as empresas estrangeiras não são importantes para o crescimento do país, por gerarem apenas de 5 a 8 por cento do PIB, é falacioso pela mesma razão que é falacioso argüir que a taxa de investimento autônomo não é importante para a determinação do ritmo de atividade, por representar uma parcela relativamente pequena da renda total([13]).

O grau de controle do meio exercido pelas filiais das empresas multinacionais é limitado por condições econômicas gerais do país subdesenvolvido, em particular por sua "responsabilidade ao esforço de crescimento" empresarial([14]). Esta responsabilidade vai depender da "similaridade" do setor moderno da economia dependente com o da economia central, onde a empresa multinacional tem sua sede. Mais especificamente, da dimensão básica e do potencial de crescimento de seu mercado de produtos sofisticados, fabricados pelas empresas multinacionais. Para ilustrar, uma economia com baixos níveis de renda média, onde esta renda é distribuída com eqüidade e onde a acumulação se dá através de processos "primitivos" (i.e., intensivos em mão-de-obra), não oferece condições de expansão para a filial da empresa multinacional, pois nessa economia ela não pode lançar mão de seu trunfo básico, que é a monopolização do processo de difusão das inovações geradas na matriz da empresa. Ou seja, a filial da empresa multinacional tem vantagens comparativas em relação às empresas locais em mercados sofisticados (ex.: bens de consumo durável), cujo atendimento requeira tecnologia moderna (i.e., intensivas em

---

(13) Essa colocação também se opõe à idéia de que as empresas internacionais são importantes por estarem nos setores dinâmicos. Em nossa interpretação, os setores são dinâmicos justamente por as empresas internacionais estarem lá. Em outras palavras, são as empresas e não os setores que são dinâmicos. Esta hipótese básica, bem como a visão das empresas locais como agentes passivos do crescimento, foram formuladas por CLAIRE SAVIT BACHA, que as está desenvolvendo em sua pesquisa sobre Investimento Externo, Estrutura Industrial e Ideologias Empresariais no Brasil, na Universidade de Brasília.

(14) Cf. R. MARRIS, "An Introduction to Theories of Corporate Growth", in R. MARRIS e A. WOOD (org.), *op. cit.*, p. 13.

capital), pois nesses casos ela conta com o apoio de infra-estrutura tecnológica e comercial de que é proprietária a casa matriz.

Assim, na relação mercado sofisticado/empresas multinacionais é difícil separar causa de efeito, pois presenciamos um processo de interação mútua, em que a concentração de renda gera a base de mercado de luxo, que induz a entrada das empresas multinacionais. Estas, dado sua tecnologia altamente capitalizada, geram um processo de expansão econômica em que a renda se mantém concentrada e o mercado de luxo em expansão etc.

Uma tentativa de desconcentrar a renda, sem criação de um agente motor de crescimento alternativo à empresa multinacional, poderá conduzir a uma perda do dinamismo econômico, não devido ao estrangulamento da capacidade de poupança da economia, como querem os neoclássicos, mas sim devido a que a alteração no padrão de demanda em direção aos bens populares implicará no afastamento das empresas "transcendentes", que alimentam a taxa de crescimento de uma economia de renda concentrada([15]). Ou seja, para o sucesso de um movimento de redistribuição de renda torna-se necessário um processo paralelo de reforma das estruturas empresariais.

6. PAPEL DO GOVERNO E DAS EXPORTAÇÕES

Como o fim último da atividade econômica capitalista é o lucro e não o consumo, é concebível que a dinâmica de cresci-

(15) A refutação empírica da doutrina da escassez de poupança como impedimento da redistribuição da renda no caso brasileiro foi iniciada por William Cline, *Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth*. Nova Iorque: Praeger, 1972, e substancialmente fortalecida por Francisco Lopes, "Desigualdade e Crescimento: um Modelo de Programação com Aplicação ao Brasil", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 2, dezembro de 1972, pp. 189-226. Numa de suas simulações, Lopes admite uma significativa desconcentração da renda, imposta exogenamente. Sua importante conclusão é que: "a equalização aumenta a taxa de crescimento dos setores de Agricultura, Comércio, Serviços, Embalagens, Perfumaria, Têxtil, Vestuário e Couro, Alimentos, Bebidas e Fumo. Todos os chamados setores "dinâmicos" têm reduzidas suas taxas de crescimento, mais acentuadamente nos casos de Material de Transporte, Combustível e Borracha e Material Elétrico, o que indica que o "dinamismo" destes setores está estreitamente relacionado ao nível de desigualdade". Cf. F. Lopes, *op. cit.*, p. 220.

mento se possa manter mesmo sem a expansão do mercado de bens de consumo de luxo. Tal é o ponto de Tugan-Baranovski, discutido por M. Kalecki[16].

Em particular, pode argüir-se que, na medida em que o governo e/ou as exportações provejam um mercado "sofisticado" para as empresas multinacionais, estas podem continuar dinamizando a economia, independentemente do comportamento do mercado interno de bens de consumo de luxo.

Nesse sentido, parece cabível uma crítica ao ensaio de Furtado que relega às exportações apenas o papel de gerar divisas para pagar as importações de bens e serviços e aos investimentos governamentais apenas o papel de gerar o mínimo de novos empregos no setor moderno compatível com a manutenção da paz social. Estes investimentos não afetariam mais fundamentalmente a dinâmica básica da economia, a qual continuaria a ser dada pelo relacionamento entre o mercado de consumo sofisticado e as empresas multinacionais[17].

Cabe, entretanto, assinalar, em apoio à tese de Furtado, que a expansão de gastos do governo deve ser mantida dentro de limites se se desejam preservar os traços básicos de uma economia capitalista[18]. Ademais, como observa S. B. Linder, a obtenção de vantagens comparativas em manufaturas pressupõe a existência de um mercado interno para os bens

---

(16) M. KALECKI, *op. cit.*, pp. 146-155.

(17) "... a ação empresarial direta do Estado, visando a criar economias externas e ampliar o horizonte temporal das decisões de investimento, constituem fator importante na evolução estrutural do sistema. Contudo, para que as possibilidades de crescimento dadas pela estrutura sejam realmente aproveitadas, deve ser preenchido o que chamaremos de "condição de equilíbrio dinâmico": o perfil de demanda de bens finais tem que conformar-se às exigências do progresso técnico na forma em que este é transmitido pelas empresas internacionais". Cf. CELSO FURTADO, *op. cit.*, p. 82.

(18) Estamos admitindo que o sistema não esteja evoluindo para uma situação de "capitalismo de Estado", caracterizando-se antes, uma divisão "harmônica" de funções entre o Estado e as empresas privadas. Cf. M. C. TAVARES e S. SERRA, "Além da Estagnação", in M. C. TAVARES, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972, pp. 153-203, especialmente pp. 176-179. Para uma importante colocação alternativa, veja-se, entretanto, CARLOS ESTEVAN MARTINS, "Brasil Estados Unidos — Dos 60 Aos 70", São Paulo: CEBRAP, Caderno 9, 1972, 65 pp.

exportados[19][20]. A tese de Linder, além de ter um poder explicativo substancialmente maior do que a doutrina tradicional de Hecksher-Ohlin, parece ser válida inclusive para o único caso importante que aparentemente a contradiria, qual seja, o do Japão[21].

Formalmente, a inclusão de uma demanda do governo e outra por exportações requeriria uma redefinição de D_3, de modo a representar também estas variáveis, além da demanda de bens de luxo. Entretanto, estando os nexos causais entre estas três variáveis ainda um tanto obscuros, parece prematuro tentar elaborar matematicamente as conseqüências formais dessa importante qualificação ao modelo básico.

---

(19) A tese que Linder desenvolve é a de que a "série de produtos manufaturados exportáveis é determinada pela demanda interna. Para que um produto seja uma exportação potencial é necessário, mas não suficiente, que este produto seja consumido (ou investido) no país de origem". Traduzido de S. B. LINDER, *An Essay on Trade and Transformation*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1961, p. 87.

(20) Uma primeira tentativa de interpretação da nova estratégia de abertura ao exterior, como um complemento da expansão baseada no mercado interno de bens de luxo, encontra-se em C. BACHA e E. BACHA, "Os novos incentivos à exportação e a lógica do 'modelo' brasileiro". Universidade de Brasília, mimeo., novembro de 1972, 5 pp.

(21) Cf. W. W. LOCKWOOD, *The Economic Development of Japan*. Princeton: University Press, 1954, *passim;* e também HISAO KANANORI, "Economic Growth and Exports", in L. KLEIN e K. OHKAWA (org.), *Economic Growth — The Japanese Experience Since the Meiji Era*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1968, pp. 303-325.